



L'évolution du cadre juridique des risques naturels et industriels

Valérie Sanseverino-Godfrin

► To cite this version:

Valérie Sanseverino-Godfrin. L'évolution du cadre juridique des risques naturels et industriels. Droit. Université Nice Sophia Antipolis, 2009. tel-00441235

HAL Id: tel-00441235

<https://theses.hal.science/tel-00441235>

Submitted on 15 Dec 2009

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Université de Nice-Sophia-Antipolis
Faculté de droit, de sciences économiques et de gestion

RAPPORT EN VUE DE LA DELIVRANCE DE
L'HABILITATION A DIRIGER LES RECHERCHES

L'évolution du cadre juridique des risques naturels et industriels

Section DS7 Sciences de la Société

VALERIE SANSEVERINO-GODFRIN



Centre de recherche sur les Risques et les Crises

12 décembre 2009

Membres du jury

Rapporteurs

Mme Laurence BOY, Professeure, Université Nice-Sophia-Antipolis
M. Francis HAUMONT, Professeur extraordinaire, Université de Louvain
M. Michel PRIEUR, Professeur émérite, Doyen honoraire de la Faculté de Droit et des
Sciences Économiques de Limoges

Directrice de recherches

Mme Pascale STEICHEN, Professeure, Université Nice-Sophia-Antipolis

Examineur

M. Franck GUARNIERI, Maître de recherches, directeur du CRC, Mines-Paristech

Sommaire

<i>Liste des abréviations</i>	5
<i>Eléments de compréhension de l'évolution de mes axes de recherches</i>	7
<i>PARTIE I LES TRAVAUX ET LES PISTES DE TRAVAIL RELATIFS AUX RISQUES NATURELS</i>	9
<i>Chapitre I. Présentation des travaux</i>	13
Section 1 Le cadre juridique de la gestion des risques naturels	13
Section 2 Aménagements dans les zones exposées aux risques naturels,	13
Section 3 Le cadre juridique de la surveillance et de la prévision des inondations,	14
Section 4 Le devoir d'information en matière de risques naturels : une obligation aux multiples facettes	15
Section 5 Plans de prévention des risques d'incendie de forêt et acceptabilité des contraintes. Eléments de réflexion juridique	15
Section 6 L'émergence de la notion de « vulnérabilité » dans la politique de prévention des risques naturels	16
<i>Chapitre II. Evolution du cadre juridique : d'un droit technocentrisme à l'émergence d'une approche globale du risque par la prise en compte de la vulnérabilité</i>	17
Section 1 Les particularités d'un cadre juridique influencé par le paradigme technocentrisme	17
A. Un droit technique	17
B. Un droit foisonnant et réactif	19
C. Une instrumentalisation des autres branches de droit	21
Section 2. Impact de la vulnérabilité, concept issu de disciplines étrangères au droit ?	22
A. L'intégration progressive d'une approche globale dans les modalités d'appréhension des territoires exposés aux risques naturels	23
B. Le droit, facteur d'accroissement ou de diminution de la vulnérabilité ?	25
C. Effets juridiques de l'orientation de la politique publique visant à réduire la vulnérabilité des territoires exposés aux risques naturels	26
1. Evolution de la perception de la finalité de la politique publique en matière de risques naturels	26
2. L'objectif de la réduction de la vulnérabilité des territoires exposés aux risques est-il susceptible d'engendrer une évolution de l'organisation administrative ?	27
D. L'émergence d'une nouvelle notion juridique ?	29
<i>PARTIE II LES TRAVAUX ET LES PISTES DE TRAVAIL RELATIFS AUX RISQUES INDUSTRIELS ET A L'ENVIRONNEMENT</i>	31
<i>Chapitre 1 Les prémices – les travaux réalisés</i>	31
Section 1 Contribution des industriels dans l'émergence et l'institutionnalisation d'une démarche de précaution	31
Section 2 Le cadre juridique de la gestion des pollutions et des risques industriels	32
<i>Chapitre 2 Les orientations actuelles</i>	32
Section 1 L'étude en cours	33
Section 2 Le projet de recherche	33

ANNEXE LES ARTICLES REDIGES EN DEHORS DU DOMAINE DES RISQUES ET DE L'ENVIRONNEMENT	37
<i>Chapitre 1 Le droit au logement, un exemple de l'influence des droits fondamentaux sur le droit de propriété</i>	<i>37</i>
<i>Chapitre 2 De l'absence de définition du statut du stagiaire à l'opportunisme du régime de responsabilité</i>	<i>39</i>
BIBLIOGRAPHIE	41

Liste des abréviations

Ass. : Assemblée

CC : Conseil constitutionnel

CCR : Caisse Centrale de Réassurance

CE : Conseil d'Etat

CIPR : Commission Internationale de Protection Radiologique

CRC : Centre de recherches sur les Risques et les Crises

DALO : Droit Au Logement Opposable

DDRM : Dossier Départemental des Risques Majeurs

Déc. : Décision

DICRIM : Dossier d'Information Communal sur les RISques Majeurs

EPLGN : Equipe Plan Loire Grandeur Nature

GIS : Groupement d'Intérêt Scientifique

HLM : Habitation à Loyer Modéré

ICPE : Installation Classée pour la Protection de l'Environnement

JO : Journal officiel

MRN : Mission Risques Naturels

Op. cit. : Opus cité

OPAH : Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat

PLU : Plan Local d'Urbanisme

PME : Petite et Moyenne Entreprise

PPR : Plan de Prévention des Risques

PPR : Plan de Prévention des Risques Technologiques

Rec. Recueil

SCHAPI : Service Central d'Hydrométéorologie et d'Appui à la Prévision des Inondations

SIG : Système d'Information Géographique

Vol. : Volume

Eléments de compréhension de l'évolution de mes axes de recherches

Le sujet de ma thèse concernait l'assurance des risques technologiques et naturels. Les recherches menées conduisaient à souligner deux phénomènes concomitants : une extension de la gestion des risques majeurs par les techniques de l'assurance, complétées par des mécanismes connexes, visant à pallier les limites de celles-ci. La couverture des risques technologiques et naturels ainsi que les démarches de prévention impliquaient donc et impliquent encore une complémentarité entre les professionnels de l'assurance, l'Etat et dans le cas des risques technologiques, les industriels. Dans ce domaine, cette complémentarité présente l'avantage de laisser fonctionner librement les mécanismes du marché sans pour autant négliger les possibilités techniques de remédier à leurs défaillances.

Le travail de thèse m'a conduit à acquérir des connaissances relatives au cadre juridique de la gestion des risques naturels et technologiques, que j'ai pue ensuite exploiter et enrichir en travaillant en qualité de chercheur.

Lorsque j'ai été recrutée à l'Ecole des Mines en octobre 1999 au sein du Pôle Cindyniques, j'ai intégré l'axe de recherches intitulé « Information et responsabilité ». Le thème concernait les problématiques relatives aux développements de connaissances en matière de risques naturels et à leurs impacts en matière juridique, notamment en termes de responsabilité. Le thème à forte connotation juridique fédérait d'autres sciences humaines et sociales notamment la géographie, pour l'aspect relatif à la traduction en carte des données (Système d'Information Géographique, par exemple), la sociologie, plus particulièrement sur les questions de perception et d'acceptabilité des risques, les sciences de gestion en vue d'analyser les formes d'organisation de la connaissance et leur mise en œuvre. Mon travail au sein de cet axe a consisté à développer les analyses portant sur le cadre juridique de prévention des risques naturels et sur son application pratique. Cette position de recherches orientée essentiellement vers une approche de droit positif correspondait à un besoin de mieux connaître le cadre juridique sur différents aspects de la prévention de ce type de risques, compte tenu de la jeunesse du dispositif, de ses évolutions et des interprétations jurisprudentielles.

Progressivement, j'ai été associée à des projets de recherches, notamment pour la Mission Risques Naturels (MRN), le Conseil Général du Loiret et l'Equipe Plan Loire Grandeur Nature (EPLGN), concernant des aspects très pratiques relatifs à la gestion des territoires et l'efficacité des procédures mises en œuvre. Ces études m'ont permis d'initier une réflexion impliquant une mise en perspective du droit sur ses effets réels sur les territoires¹ et sur son aptitude à diminuer la vulnérabilité des enjeux exposés aux risques naturels.

De surcroît, des changements ont eu lieu au sein de mon laboratoire de recherches. Au 1^{er} janvier 2008, celui-ci a changé de statut : le « Pôle » est devenu un centre de recherches, et se dénomme désormais le Centre de recherches sur les Risques et les Crises (CRC). Ce changement structurel a été l'occasion de restructurer les thématiques de recherches. L'axe de recherches « Information et responsabilité » a été refondu dans le thème consacré aux « Méthodes et outils de la performance ». Cette restructuration permet de donner de la cohérence à la composition pluridisciplinaire du laboratoire de recherches. La dénomination de ce nouvel axe de recherches

¹ Dans ce rapport, le mot « territoire » est employé au sens commun du terme, « *étendue de la surface terrestre sur laquelle vit un groupe humain* » (Le Petit Robert), sans forcément renvoyer aux concepts juridique ou géographique.

en est la traduction puisqu'elle ne fait pas référence directement à une discipline, mais à un positionnement de recherches, au regard des besoins exprimés par les différents acteurs confrontés aux risques, naturels et technologiques, en particulier afin de disposer d'une évaluation formalisée des risques et d'un ensemble de systèmes décisionnels aptes à en intégrer les résultats. La nouvelle problématique ainsi définie vise :

- d'une part à renforcer l'usage d'outils théoriques de description et d'explication permettant de qualifier les multiples champs de la vulnérabilité auxquels sont exposés les acteurs de gestion des risques ;
- et d'autre part, à poser les fondements exploratoires d'instruments d'aide à la décision.

Au sein de ce nouvel axe de recherches, je suis chargée d'étudier en quoi le droit peut s'inscrire dans une démarche d'amélioration des performances. D'une part, je m'intéresse à l'évolution de la politique de prévention des risques naturels orientée vers la réduction de la vulnérabilité, ce qui renvoie à la question de l'efficacité des dispositions juridiques mises en œuvre au regard de cette finalité. Il s'agit d'autre part de la performance des entreprises, au regard des obligations légales en matière de protection de l'environnement et de leur propre démarche environnementale.

La présentation de mes travaux en deux grandes parties correspond à cette évolution. Ce document contient un exposé synthétique de ceux-ci et les perspectives de recherches au regard des résultats obtenus et de l'avancée de mes réflexions. J'ai choisi de présenter ces travaux, non pas de manière linéaire, mais en développant une analyse du cadre juridique de la gestion des risques majeurs qui met en perspective ses évolutions, sur lesquelles j'axe désormais mes recherches. L'annexe contient le résumé des articles, hors champ des problématiques de risques et d'environnement.

PARTIE I LES TRAVAUX ET LES PISTES DE TRAVAIL RELATIFS AUX RISQUES NATURELS

Le cadre juridique de la prévention des risques naturels est un droit jeune, qui présente bien évidemment des imperfections dues à sa jeunesse et qui de ce fait est encore en évolution. On peut distinguer globalement trois grandes périodes dans la construction de ce droit, la troisième et dernière se caractérisant par une évolution en profondeur, mais paradoxalement sans manifestation « explicite ». La première correspond aux balbutiements de la politique jusqu'en 1995¹ ; la deuxième prend naissance avec la promulgation de la loi du 2 février 1995² ; la troisième débute avec la loi du 30 juillet 2003, mais ce sont les aspects concernant les risques technologiques qui vont initier une évolution de la conception de la politique de prévention dont les effets vont se ressentir dans le domaine des risques naturels.

Ces évolutions du cadre juridique correspondent à des événements marquants, qui ont fait prendre conscience de la nécessité de faire évoluer, de compléter ou encore de modifier les dispositions de prévention. Cependant, ces évolutions ont intégré en même temps les changements des paradigmes présidant le traitement scientifique du risque et de la catastrophe.

Les dispositions juridiques instaurées dans le domaine des risques naturels sont essentiellement le reflet d'une conception de l'appréhension du risque, focalisée sur le processus physique, l'aléa. Les progrès technologiques accomplis du 18^{ème} au 20^{ème} siècle ont amené à penser que la technique mise en œuvre par les ingénieurs pouvait permettre de maîtriser la nature et ses manifestations. Cette période consacre de nouvelles logiques et de nouvelles pratiques, regroupées en France sous l'appellation de « culture de l'ingénieur ». Ces conceptions se structurent progressivement en un paradigme dominant qui sera qualifié de « technocentriste » pour les anglo-saxons, de « techniciste » en France. Ce paradigme repose sur des fondements, qui vont conditionner la mise en œuvre des mesures de prévention en matière de risques naturels. La catastrophe naturelle découle d'un processus physique, l'aléa, que l'expertise scientifique va permettre de mieux connaître, afin de proposer des solutions rationnelles et techniques pour le maîtriser, voire l'éradiquer, à un coût économiquement justifié³.

L'approche technocentriste du risque cautionne l'idée que les catastrophes naturelles sont induites par des causes naturelles, en oubliant les facteurs anthropiques. Sous l'influence de géographes américains notamment H.H. Barrows⁴ et G. F White⁵, fondateurs de l'Ecole de

¹ Les prémices de la politique de prévention des risques naturels peuvent être datées de la fin du 19^{ème} siècle avec la loi du 4 avril 1882 relative à la restauration des terrains en montagne, visant à lutter contre les mouvements de terrain liés à la déforestation. Par la suite, même si le 20^{ème} siècle est émaillé de dispositions juridiques de prévention des risques naturels avec les Plans de Surfaces Submersibles en 1935, les périmètres de risques de l'article R 111-3 du Code de l'urbanisme en 1955, les Plans d'Exposition aux Risques instaurés par la loi du 13 juillet 1982, ce n'est qu'à la fin de ce 20^{ème} siècle que la politique de prévention des risques naturels a pris pleinement son essor.

² Les événements marquants de la fin des années 80 et du début des années 1990 (inondations du Grand Bornand en 1987, de Nîmes en 1988, de Vaison-La-Romaine en 1992) ont en effet fait prendre conscience du retard accusé dans la mise en place des mesures de prévention des risques naturels, malgré le dispositif existant et de la nécessité de redonner de la cohérence et du dynamisme à cette politique. Depuis la loi du 2 février 1995, compte tenu de la récurrence de certains événements naturels et de la gravité des dommages survenus, le législateur a considérablement étoffé ce cadre juridique.

³ Voir à ce sujet chapitre 2.1 de la thèse de M. Reghezza, *Réflexions autour de la vulnérabilité métropolitaine : la métropole parisienne face au risque de crue centennale*, Thèse, Paris X-Nanterre, 2006.

⁴ « Geography as human ecology », *Annals of the American geographers*, vol. 13, n° 1, 1923, p. 1 à 14.

⁵ Cf. notamment *Papers on flood problems*, Research paper n° 70, University of Chicago, Department of Geography ; *Natural hazards : local, national, global*, Oxford University Press, 1974, 288 pages.

géographie de Chicago, la catastrophe naturelle va progressivement être considérée comme la résultante d'un processus complexe, né de l'interaction (notion empruntée à l'écologie) entre le système social et l'environnement naturel : la fragilité de la société face aux événements naturels est fonction de sa capacité d'adaptation, qui se traduit par sa capacité à faire face. Au fur et à mesure de leurs recherches, les géographes de l'Ecole de Chicago en déduisent que la gravité des dommages dépend de l'état préexistant de la société et de ses relations à l'environnement.

Dans cette conception, ils considèrent que la recherche sur les risques naturels doit désormais prendre en considération des facteurs économiques, sociaux, politiques, juridiques, techniques... Cette approche va les conduire au milieu des années 70 à ériger la vulnérabilité comme un concept-clé. Désormais, la catastrophe naturelle est considérée comme la résultante d'un facteur externe, l'aléa et de la vulnérabilité, caractéristique propre de la société¹. Et depuis les années 1990, la vulnérabilité s'est peu à peu imposée comme un thème central de la politique de gestion des risques. Par exemple, en 1994, la conférence de Yokohama, organisée dans le cadre de l'International Decade for Natural Disasters Reduction, lui confère une place centrale au sein des recherches sur les catastrophes naturelles. A l'heure actuelle, la vulnérabilité constitue ainsi une problématique incontournable du domaine de la gestion des risques naturels. L'émergence de ce concept issu des sciences humaines et sociales ouvre la voie à l'enrichissement de la conception « traditionnelle » de la prévention de ces risques.

Le mot « *vulnérabilité* » vient du bas latin *vulnerabilis*, issu de *vulnerare*, qui signifie blesser et de *vulnus*, qui signifie blessure. La vulnérabilité est le caractère de ce qui est vulnérable, c'est-à-dire de ce qui est sensible, fragile, faible, défectueux, à la merci de la moindre atteinte, blessure ou attaque. Elle peut être inhérente à une personne, un bien, un système... ou résulter de la présence d'un danger donné.

La vulnérabilité n'est pas un simple mot qui exprimerait dans un langage plus soutenu la notion de fragilité des personnes, des biens, des entités ou d'un territoire dans son ensemble. Il s'agit d'un concept scientifique que l'on retrouve dans plusieurs disciplines très diverses : en psychiatrie (ex. la vulnérabilité aux troubles psychiatriques) ; en économie (ex. marchés financiers, investissements, ménages) ; en informatique (ex. piratage des systèmes informatiques), en sociologie (ex. les relations sociales, facteurs de vulnérabilité), en géographie humaine (caractéristiques des territoires, sources de vulnérabilité).

L'intérêt pour la vulnérabilité n'est pas simplement une question de mode, elle révèle des changements en profondeur sur la perception de notre environnement, de la place de l'homme et des facteurs anthropocentriques des catastrophes naturelles. Elle sous-tend un changement des mentalités face aux risques naturels. L'intérêt pour la vulnérabilité témoigne de la prise de conscience de notre impuissance à maîtriser les forces de la nature. Par-delà l'interrogation sur l'augmentation de la récurrence de certains événements naturels, en raison du réchauffement climatique, les récentes catastrophes naturelles marquantes en France et dans le monde², ont en effet révélé la très grande fragilité de nos sociétés face à ce type d'événements, et ce, malgré les divers progrès technologiques qui pourraient nous laisser penser que nous sommes en mesure de tout maîtriser et de trouver des solutions, quel que soit le problème. M. Reghezza remarque ainsi dans sa thèse que ces événements peuvent être analysés moins comme la résurgence du risque,

¹ Ces évolutions paradigmatiques sont reprises en France à la fin des années 80, notamment avec les travaux de sociologues (Cf. J. Theys et J.-L. Fabiani, *La société vulnérable : évaluer et maîtriser les risques*, Presse de l'Ecole normale supérieure, Paris, 1987, 674 p.) et de géographes (cf. la thèse de R. D'Ercole, *Vulnérabilité des populations face au risque volcanique. Le cas de la région du volcan Cotopaxi (Equateur)*, Université de Grenoble 1, 1991, 459 p.).

² Exemples : Nîmes, Vaison-la-Romaine, inondations sud ouest 1999, inondations sud est 2002 et 2003, tsunami en 2004, le cyclone Katrina en 2005.

que comme celle de la vulnérabilité des sociétés¹. L'intérêt porté à la vulnérabilité témoigne ainsi d'une évolution des mentalités face aux risques naturels. Orienter la politique de gestion des risques naturels sur la vulnérabilité sous-tend la fin d'une approche cartésienne, technocentriste en tant que « *Maître et possesseur de la Nature* » ayant pour postulat la maîtrise des phénomènes naturels. Au contraire, la politique de gestion des risques naturels témoigne à l'heure actuelle, d'une certaine humilité, d'un certain réalisme, compte tenu de notre impuissance à maîtriser les forces de la nature et par conséquent opère un changement de priorité. Il ne s'agit plus d'intervenir exclusivement sur l'aléa pour éviter sa survenance, mais avant tout de mettre en place des dispositifs de protection des enjeux. Ce changement d'orientation conduit à prendre acte des erreurs commises par le passé – le développement de l'urbanisation dans les zones exposées – et par voie de conséquence, à se préoccuper des enjeux déjà implantés dans les zones à risque.

Le Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de la Mer s'intéresse ainsi de près à la vulnérabilité des enjeux, dans le domaine de la prévention des risques naturels. Sur son site internet, il précise que les actions consistent « *à promouvoir et à aider les mesures de réduction de la vulnérabilité (...). La mise en œuvre des dispositions de la loi « risques » comme (...) les nouveaux outils financiers pour la réduction de la vulnérabilité, est aujourd'hui la priorité du ministère.* » Celui-ci précise également qu'il est nécessaire d'apprendre à réduire la vulnérabilité afin de limiter les conséquences des événements naturels². Cette dernière précision est tout à fait révélatrice du changement d'orientation opéré dans le domaine de la gestion des risques naturels, et c'est particulièrement ce qui retient mon attention. Toute réflexion sur la prévention des risques naturels impliquerait à l'heure actuelle de prendre en compte, d'analyser la vulnérabilité des enjeux.

Toutefois, est-il pertinent pour un juriste de s'intéresser à la vulnérabilité ? Pourquoi orienter les recherches sur une notion qui existe déjà dans le droit français, mais sans vraiment de consistance juridique ? A la suite d'un colloque organisé sur le thème de la vulnérabilité en droit³, la plupart des auteurs ont conclu à son absence de valeur juridique. Notion relative, sans caractère absolu - elle peut varier selon le contexte, le lieu, le temps - elle est considérée d'un point de vue juridique comme une notion subjective, qui ne peut être prise en compte que dans les limites imposées par la loi et interprétées par le juge⁴. Dès lors, quel est l'intérêt d'un chercheur dans le domaine du droit, de continuer à s'attarder sur cette notion ? N'est-ce qu'un effet de mode, le droit, reflet d'un contexte socio-économique, s'accaparant un vocable dans l'ère du temps, sans pour autant lui conférer une quelconque valeur juridique ? Ou au contraire, sont-ce les prémices d'une évolution de ce cadre juridique ? En résumé, la question qui se pose est de savoir si ce concept, issu des sciences humaines et sociales, trouve un écho dans le domaine juridique et est susceptible d'influencer le cadre juridique de la gestion des risques naturels. Le postulat de mes recherches actuelles est le suivant : les conceptions de la vulnérabilité vont déterminer les modalités de gestion d'un territoire et par voie de conséquence les dispositions juridiques applicables, toutes deux révélatrices des visions des rapports homme/nature, du rôle et de la confiance accordés au progrès technique. La logique qui préside la construction du cadre juridique de prévention des risques naturels peut être ainsi marquée par l'influence du paradigme de la vulnérabilité.

¹ *Op.cit.*, p. 49.

² <http://www.ecologie.gouv.fr/Risques-naturels-.html>

³ *Vulnérabilité et droit. Le développement de la vulnérabilité et ses enjeux en droit*, F. Cohet-Cordey, dir., PUG, 2000, 336 p.

⁴ F. Fiechter-Boulvard, « La notion de vulnérabilité et sa consécration par le droit », in *Vulnérabilité et droit. Le développement de la vulnérabilité et ses enjeux en droit*, *op.cit.*, p.23.

Il est ainsi intéressant de présenter le cadre juridique, au regard des évolutions paradigmatiques de l'appréhension des risques naturels. Le dispositif juridique en matière de gestion des risques a subi l'influence du paradigme dominant, celui fondé sur les approches scientifiques et techniques dites technocentristes. Mais, l'émergence du concept de vulnérabilité dans la politique de prévention des risques naturels conduit à s'interroger sur les éventuelles évolutions juridiques permettant d'intégrer les apports des analyses issues des autres sciences humaines, en vue de réduire la vulnérabilité des enjeux.

Cette première partie est structurée en deux chapitres : le premier est consacré aux résumés des ouvrages et articles publiés ; le deuxième contient une réflexion sur l'évolution du cadre juridique du fait de l'émergence de la notion de vulnérabilité.

Chapitre I. Présentation des travaux

Section 1 Le cadre juridique de la gestion des risques naturels

Collection Sciences du Danger et du Risque, Edition Lavoisier, Paris, 2008, 70 pages

Cet ouvrage présente les différents outils juridiques destinés à délimiter les zones à risques, à maîtriser l'urbanisation dans ces zones, à développer les mesures de prévention adaptés à chaque aléa, à informer la population. Les mesures de prévention de risques naturels s'articulent ainsi autour des Plans de Prévention des Risques naturels, de la procédure d'information préventive et des différents supports d'information (Dossier Départemental des Risques Majeurs, Dossier d'Information Communal sur les Risques Majeurs, campagne d'affichage, réunion publique, repère de crue, état des risques joint aux transactions de location et de vente immobilières), et des mesures spécifiques à certains risques comme les cavités souterraines et les marnières, les inondations et les incendies de forêt. Ces mesures de prévention sont complétées par des mesures à vocation foncière, destinées à éviter l'occupation par des enjeux de certaines zones exposées aux risques naturels. Deux modalités d'intervention peuvent être envisagées, d'une part, des actions foncières dans les zones fortement exposées et déjà urbanisées, par le biais de procédures d'expropriation ou d'acquisition amiable des propriétés ; d'autre part, des dispositions urbanistiques, afin d'éviter l'implantation future des enjeux dans les zones de risques.

Parallèlement aux dispositions de prévention visant à réduire l'impact des risques naturels sur les enjeux, le législateur a prévu une garantie d'assurance spécifique à ce type de risques, afin d'indemniser les victimes des dommages pouvant survenir. Le dispositif allie la technique de l'assurance (garantie reposant sur des contrats-socles, paiement d'une surprime, application de franchise) et un fondement solidaire (taux de surprime forfaitaire quelle que soit l'exposition au risque, reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle par l'Etat, réassurance par la Caisse Centrale de Réassurance (CCR), société anonyme détenue par l'Etat). Pour qu'il y ait une cohérence entre les dispositions de prévention et la garantie d'assurance, un ensemble de mesures prévoit les liens entre la mise en œuvre des PPR et l'assurabilité des biens.

Section 2 Aménagements dans les zones exposées aux risques naturels,

In Classeur juridique des sports de nature, sous la direction de F. Roux et K. Sonntag, Territorial éditions, 2007

La sécurité des sites consacrés au sport implique d'une part de maîtriser leur implantation et d'autre part de mettre en œuvre des mesures complémentaires pour maintenir cette sécurité.

Le PPR permet de contraindre les zones d'implantation des équipements et sites consacrés aux sports en fonction du niveau d'aléa, soit en interdisant tous ouvrages, construction ou activité dans les zones exposées au risque ou qui pourraient les aggraver ou en provoquer de nouveaux, soit en les autorisant à la condition de respecter certaines prescriptions incluses dans le règlement du PPR. Cependant, le PPR peut également avoir pour effet de favoriser l'implantation de sites consacrés au sport, dans les zones dans lesquelles l'urbanisation est désormais interdite : le règlement du PPR permet alors la valorisation de ces zones, par l'aménagement de base nautique, de parcours « santé »..., toujours effectuée au regard du maintien de la sécurité. En l'absence de PPR, ce sont les règles du droit de l'urbanisme qui vont être utilisées pour contrôler l'occupation des sols dans les zones de risques. La détermination des sites sportifs répond donc à la fois à des préoccupations urbanistiques mais également aux contraintes relatives à la présence de risques naturels.

Parallèlement, la fréquentation des bâtiments, des équipements et des sites consacrés aux pratiques sportives implique de prévoir des mesures de protection. Cette mise en protection peut être imposée au travers des mesures contenues dans le règlement du PPR, variables selon les risques et très souvent à la charge des autorités publiques, en raison de leur caractère d'intérêt général. Mais, dans la majeure partie des cas, la sécurité des secteurs consacrés aux sports de nature ne relève pas de la réglementation imposée par les PPR, excepté lorsque les mesures de protection des enjeux permettent parallèlement de sécuriser un site de pratiques sportives de nature. La sécurité des sites consacrés aux sports implique donc de recourir à d'autres mesures juridiques, d'autres pouvoirs de police, notamment celui du maire, chargé d'assurer la sécurité sur le territoire de sa commune, voire celui du préfet. Le maintien de la sécurité sur un territoire implique en dehors des mesures structurelles de mettre en place d'autres actions en vue de permettre une certaine réactivité face aux différents phénomènes naturels. Les mesures non structurelles ont ainsi pour objet de diminuer la vulnérabilité, de réduire les conséquences d'un phénomène, par la mise en place de mesures visant l'information et l'évacuation des populations et notamment des personnes fréquentant les équipements et sites sportifs.

Section 3 Le cadre juridique de la surveillance et de la prévision des inondations,

Hydroplus, novembre-décembre 2006, janvier 2007

La chaîne de transmission de l'information en matière d'inondation mobilise de nombreux acteurs, appartenant à différents organismes et autorités, intervenant à des niveaux divers et dont les rôles sont complémentaires. Une circulaire, daté du 28 septembre 2001¹ a précisé l'organisation de la procédure d'alerte météorologique impliquant les services de Météo-France, mais également les services de la sécurité civile, dont la collaboration permet de relayer l'information à destination des autorités de police administrative. En raison de leur implication dans la gestion du risque de crue, les acteurs de la gestion de l'eau peuvent éventuellement avoir un rôle à jouer dans le dispositif de surveillance et d'alerte des inondations, notamment le préfet coordonnateur de bassin. Aux côtés des organismes et autorités chargés de la gestion de l'eau interviennent des services consacrés spécifiquement à la surveillance et à la prévision des crues. La réforme opérée par la loi du 30 juillet 2003 et ses décrets d'application vise à mieux anticiper la survenance d'une éventuelle inondation, par l'organisation d'une surveillance des phénomènes météorologiques et des cours d'eau, d'une chaîne de transmission de l'information et de l'alerte, de manière à ce que les autorités, disposant d'informations pertinentes, puissent être réactives très rapidement et mettre en œuvre les mesures qui s'imposent pour protéger les personnes et les biens. L'accent est mis non plus exclusivement sur l'alerte, mais aussi sur le développement de la surveillance des cours d'eau et sur la prévision des crues. Deux organismes constituent les pivots de ce dispositif : le service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévision des inondations (SCHAPI), à l'échelon national et les Services de Prévision des Crues, à l'échelon local. Dans cette chaîne de transmission des informations en matière de crue interviennent en dernier lieu, les autorités de police administrative qui, en fonction des événements annoncés, transmettront l'alerte aux populations, en vue éventuellement de procéder aux mesures d'évacuation. Par ailleurs, suite à la réforme opérée par la loi du 30 juillet 2003, la surveillance et la prévision des crues s'appuient désormais sur deux outils majeurs : le schéma directeur de prévision des crues et le règlement de surveillance, de prévision et de transmission de l'information sur les crues, outils élaborés à un échelon pertinent pour permettre une réactivité des autorités.

¹ NORINTE0100268C, non publiée au JO.

Section 4 Le devoir d'information en matière de risques naturels : une obligation aux multiples facettes

Revue Droit de l'environnement, juillet-août 2004

Le pouvoir de police générale et spéciale des autorités publiques impliquent de protéger les populations exposées aux risques naturels et donc corrélativement de les informer de la présence de ceux-ci. Ainsi, la mission d'assurer la sécurité sur le territoire de la commune implique pour le maire d'informer la population des risques encourus, de signaler les dangers, de donner l'alerte. De même, un certain nombre de documents établis en matière de prévention des risques naturels et les documents d'urbanisme permettent de manière indirecte d'informer les populations de la présence de risques naturels dans les zones d'occupation ou d'utilisation des sols (PPR, PLU, permis de construire...).

Ces pouvoirs de police apparaissent à la fois comme les préludes et les fondements essentiels du droit à l'information. Les dispositions relatives à l'information préventive prévues par la loi du 22 juillet 1987 et la loi du 30 juillet 2003 dite « loi risques » sont venues conforter l'obligation d'information prévue dans le cadre des pouvoirs de police générale et spéciale. L'obligation d'information en matière de risques se décline de multiples façons : élaboration et diffusion de documents d'information, apposition de repères de crues, et l'organisation de modalités d'information, à la charge du maire, au moins une fois tous les deux ans.

La jurisprudence a également participé au renforcement de cette obligation d'information dans le domaine des risques naturels et par voie de conséquence à la multiplication des exigences dans ce domaine, en sanctionnant certaines personnes privées. Une partie des développements de l'article était consacrée à la responsabilité des professionnels de l'immobilier. Depuis la publication de cet article, les obligations d'information concernant les actes immobiliers ont été précisées, puisque l'article L 125-5 du code de l'environnement implique de fournir un état des risques lors de toute transaction immobilière. De nombreuses décisions de justice sanctionnent également la carence d'information plus particulièrement à l'encontre des constructeurs, d'une part en raison de la présomption de responsabilité qui pèse sur eux en vertu de l'article 1792 du Code civil et d'autre part en raison de leur qualité de professionnel, soumis à une obligation de renseignement et de conseil.

La jurisprudence tant administrative que civile a parallèlement consacré le devoir de se renseigner, en vertu duquel la victime peut être déboutée de toute action en responsabilité lorsqu'elle n'a pas pris soin de s'informer. Les tribunaux se fondent sur la théorie de l'acceptation des risques (tribunaux civils) ou sur la théorie de l'exception des risques acceptés (tribunaux administratifs) pour sanctionner la négligence, l'absence de diligence et de vigilance de la victime qui a omis de se renseigner sur la présence de risques naturels. Au niveau pénal, quelques décisions ont posé implicitement les jalons du devoir de s'informer. Les jurisprudences administrative, civile et pénale sont ainsi en cohérence : l'obligation d'information se mesure à l'aune du devoir de s'informer.

Section 5 Plans de prévention des risques d'incendie de forêt et acceptabilité des contraintes. Eléments de réflexion juridique

En collaboration avec E. Le Goff,

Revue Forêt méditerranéenne, tome XXIV, n° 4, décembre 2003

Le PPR incendie de forêt est perçu comme un instrument contraignant pour les autorités locales et les propriétaires concernés. L'article dresse une liste de ces contraintes et propose des pistes pour limiter ces contraintes. Sont ainsi évoqués les problèmes liés à l'absence d'indemnisation des servitudes d'utilité publique et plus particulièrement les interdictions de construire, pour lesquelles le dispositif actuel ne permet pas une compensation des pertes ; les travaux de mise en conformité des biens existants soumis à un PPR, qui peuvent faire l'objet de subvention par le

biais d'Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat (OPAH). L'article soulève aussi la question de l'instauration de « zones défendables » constructibles dans les secteurs exposés au risque. La définition de la constructibilité de ces zones intervient sur la base de critères techniques (accès, hydrant...), mais qui posent un certain nombre de questions juridiques relatives notamment au dimensionnement des dispositifs de protection, à leur entretien et à leur efficacité.

Au regard de toutes les contraintes posées par le PPR incendie de forêt, l'article insiste sur l'intérêt de mettre en place des procédures de concertation, rassemblant l'ensemble des acteurs publics et privés. A noter que la loi du 30 juillet 2003 a instauré des dispositions en ce sens.

Enfin, l'article évoque les bénéfices de la gestion des contraintes générées par le PPR en recourant à l'intercommunalité. Celle-ci permet d'une part d'inscrire les actions à des échelles plus pertinentes que celle se cantonnant au territoire de la commune et d'autre part de répartir les contraintes budgétaires des mesures de prévention à un ensemble plus vaste et plus adapté que la commune. Toutefois, la démarche de sécurité générale reste exclusivement de la compétence du maire, qui ne peut la déléguer.

Section 6 L'émergence de la notion de « vulnérabilité » dans la politique de prévention des risques naturels

Revue de Droit de l'environnement, novembre 2008, p. 11 à 15

La réduction de la vulnérabilité des enjeux exposés aux risques naturels constitue un objectif important de la politique du Ministère de l'Ecologie. La référence à ce concept issu des sciences humaines et sociales qui conduit progressivement les autorités publiques à développer de nouvelles démarches de prévention, interroge le juriste quant à ses influences et à ses conséquences sur le dispositif juridique de gestion des risques naturels d'une part et d'autre part, en termes de responsabilité des autorités publiques.

Pour les géographes, s'intéresser à un territoire exposé aux risques naturels conduit à analyser la vulnérabilité sociale, c'est-à-dire à développer une approche globale multidimensionnelle du risque et à analyser la multitude des interactions à tous les niveaux de la société. A cette approche globale des géographes peut être rapprochée une évolution du droit, avec l'instauration progressive de passerelles entre différentes dispositions, d'interconnexions entre les outils juridiques concernant les risques, l'aménagement du territoire, l'urbanisme, l'organisation des secours, l'information du public, la concertation.

Mais, la vulnérabilité, caractérisée par un caractère éminemment subjectif peut-elle être appréhendée par le droit, par des critères objectifs ? Le Ministère de l'Ecologie commence à proposer des pistes de travail, à travers des circulaires et des guides méthodologiques, au sein desquels la vulnérabilité peut être analysée comme une notion pivot, permettant le passage de la sphère conceptuelle du droit à celle de l'application technique de la règle de droit.

La référence à la vulnérabilité au sein de la politique de gestion des risques naturels avec en finalité implicite la réduction des dommages causés par un événement naturel, peut avoir une incidence sur l'appréciation de l'action des autorités publiques. Il s'agira dès lors pour les magistrats d'aller au-delà de l'interrogation concernant l'action des autorités publiques ou leur inaction et d'effectuer une analyse qualitative de leurs interventions et des dispositions mises en œuvre notamment en soulevant la question de la pertinence et de l'efficacité des mesures prises. Une évolution des critères d'appréciation des actions des autorités publiques peut-elle entraîner une évolution de la responsabilité des autorités publiques, rendant celles-ci quasi-systématiquement responsables des dommages causés par les événements naturels ? Même si du point de vue de la logique juridique, cette évolution peut être envisagée, elle irait à contre-courant

de l'évolution de la jurisprudence et des procédures mises en œuvre en vue de responsabiliser les administrés et de les faire participer à la prise de décision publique.

Mes pistes de réflexion, à l'heure actuelle, visent à faire état des évolutions du cadre juridique de la gestion des risques naturels, du fait de la prise en compte de la vulnérabilité des enjeux.

Chapitre II. Evolution du cadre juridique : d'un droit technocentriste à l'émergence d'une approche globale du risque par la prise en compte de la vulnérabilité

Le paradigme technocentriste s'est imposé comme mode de pensée dominant de la gestion des catastrophes naturelles avec trois axes de travail privilégiés : la recherche sur l'aléa, les actions de planification et de gestion de l'aléa, les mesures d'urgence pour gérer la crise. Le changement de point focal, d'une approche technocentriste axée sur l'aléa à la prise en compte d'un territoire et de toutes ses composantes, a modifié le paradigme sur les modalités d'appréhension des risques naturels, c'est-à-dire sur leurs analyses scientifiques, qu'ils s'agissent de sciences sociales ou de sciences de l'ingénieur, et les réponses techniques apportées. Désormais, la politique de gestion des risques naturels considère un territoire exposé comme un système complexe et s'intéresse à sa vulnérabilité, c'est-à-dire sa capacité à faire face à un événement.

L'approche technocentriste a laissé des traces patentes dans le cadre juridique (section 1) : celui-ci est essentiellement composé de règles techniques, visant le plus souvent à intervenir sur l'aléa. Toutefois, sans exclure totalement cette première conception, les récentes évolutions du droit semble témoigner d'une approche plus globale des problématiques de risques, même s'il est encore difficile pour l'instant d'affirmer que le concept de vulnérabilité influence directement ce cadre juridique. Le droit semble être ainsi dans une phase de transition, toujours fortement marqué par une approche technocentriste, mais reflétant également les changements de paradigmes au sein de la gestion des risques naturels (section 2).

Ce changement de paradigme interpelle le juriste et l'invite à s'interroger sur l'appréhension de la vulnérabilité par le droit. Ma réflexion se situe dans une démarche s'abreuvant de plusieurs disciplines, plus ou moins connexes, susceptibles d'enrichir les analyses juridiques. Cette démarche, qui peut paraître peu académique, j'en conviens, permet néanmoins de resituer la place du droit dans la problématique de la gestion des risques naturels.

Section 1 Les particularités d'un cadre juridique influencé par le paradigme technocentriste

Depuis le début des années 1980, le législateur n'a pas cessé de renforcer les dispositions de prévention technique en matière de risques naturels et d'accroître les pouvoirs de police des autorités publiques à la recherche de solutions techniques adaptées aux multiples manifestations des risques naturels (A). On constate par voie de conséquence une multiplication des dispositions applicables dans ce domaine voire une véritable inflation réglementaire, en réaction aux événements dommageables (B). C'est par ailleurs un ensemble de dispositions issues d'autres branches de droit qui est instrumentalisé en vue de proposer des mesures complètes de gestion des risques naturels (C).

A. Un droit technique

L'essentiel des dispositions juridiques dans le domaine des risques naturels témoigne en effet d'une forte composante technique. Le droit, miroir des relations et des phénomènes sociaux, a

retranscrit le paradigme scientifique et technique d'appréhension des risques naturels. La logique qui a présidé la construction de ce cadre juridique a donc été fortement influencée par l'approche technocentriste du risque.

Les connaissances scientifiques relatives aux aléas naturels font l'objet d'une première traduction en solutions techniques, en vue de maîtriser voire d'éradiquer ces phénomènes, au regard de la fréquence de ces aléas et d'un calcul coût/bénéfice. Cette approche technique de l'aléa est ensuite traduite en disposition obligatoire – le droit habille la technique d'un vocabulaire juridique – produisant des effets de droit, dès lors que la mesure est adoptée, c'est-à-dire dès qu'intervient la décision politique. Les dispositions juridiques sont alors utilisées comme de véritables instruments pour intervenir sur un territoire exposé à un ou plusieurs aléas. Le droit fait office de médecin prescripteur pour imposer un remède au regard des symptômes présentés. Comme le remarque P. Amselek¹, « *les sciences et leurs applications permettent une meilleure adéquation des moyens mis en œuvre par le législateur aux fins choisies et poursuivies par lui* ».

Les travaux destinés à la prévention des incendies de forêts constituent un bon exemple de la transcription de la sphère technique, des mesures jugées efficaces d'un point de vue opérationnel, à la sphère juridique, en obligations impératives dans certains secteurs. Le détail concernant ces obligations, déclinées aux articles L 321-5-3, 322-1-1, 322-3 et suivants du Code forestier témoignent de l'influence de la technique dans la définition des obligations juridiques. Il suffit de lire les articles consacrés au débroussaillage, indiquant les opérations à réaliser, les distances à respecter...

Il en va de même pour les documents d'information en matière de risques naturels qui contiennent ou affichent des renseignements techniques. Les Dossiers Départementaux des Risques Majeurs, les Dossiers d'Information Communale sur les Risques Majeurs, l'état des risques fourni dans toutes transactions immobilières situées dans les zones délimitées par un PPR, les repères de crues comportent des éléments descriptifs relatifs à la localisation des aléas, aux types d'événements susceptible de se produire, aux consignes de sécurité que les personnes doivent adopter en cas de sinistre, aux mesures de prévention existantes sur le territoire concerné... Le contenu de ces différents documents n'a aucune valeur juridique. C'est leur reconnaissance officielle par un acte juridique – la notification par arrêté préfectoral pour le DDRM, l'arrêté municipal approuvant le DICRIM et l'apposition du repère de crue, l'intégration de l'état des risques dans un acte immobilier – qui leur confère une telle valeur et leur fait produire des effets juridiques.

Ce caractère technique est également très présent dans la procédure de Plans de Prévention des Risques. Les modalités d'élaboration du dossier de PPR et leur contenu constituent une bonne illustration du passage de la sphère scientifique et technique à la sphère juridique. Le PPR repose en effet sur l'analyse technique du risque et sa transcription cartographique sous forme de zonage. Le passage de la cartographie technique, élaboré par le scientifique au zonage réglementaire à l'attention du décideur est donc le fruit d'un compromis entre des logiques et un langage différents.

Le caractère technocentriste du cadre juridique de gestion des risques naturels implique également d'adapter les règles en fonction de la spécificité de certains d'entre eux. Ainsi, les dispositions juridiques prévoient d'une part des mesures applicables à l'ensemble des événements naturels et imposent d'autre part des mesures spécifiques, parce que la particularité de certains d'entre eux conduit à mettre en place des mesures techniques appropriées. Cette caractéristique est le fruit d'une évolution historique du cadre juridique. Le dispositif de prévention mis en place

¹ In « La part de la science dans les activités des juristes », *Dalloz* 1997, Chron., p. 337-342.

par la loi du 2 février 1995 concerne l'ensemble des risques naturels, de manière indifférenciée, à l'exception du risque d'incendie de forêt qui a rapidement fait l'objet de dispositions spécifiques. Cette particularité résulte du fait que l'incendie a été appréhendé comme une menace d'origine anthropique pour l'exploitation forestière. De ce fait, toutes les mesures en matière de prévention sont intégrées dans le Code forestier et non dans le Code de l'environnement, comme les autres dispositions de gestion des risques naturels¹. Le traitement juridique indifférencié des risques naturels faisait l'objet d'une adaptation au regard de la spécificité de certains essentiellement par voie de circulaires² ou encore de guides méthodologiques³. La loi du 30 juillet 2003 a marqué une évolution, puisqu'elle introduit des dispositions complémentaires importantes concernant le risque d'inondation. Il semblerait donc que désormais la tendance du législateur dans le domaine des risques naturels soit de proposer une solution technique à chaque problème identifié, ce qui sous-tend de prévoir des mesures spécifiques en fonction de l'aléa.

Cette tendance ouvre la voie à une inflation législative réactive, dans un domaine caractérisé par une abondance de textes, malgré la jeunesse du cadre juridique.

B. Un droit foisonnant et réactif

Mettre en place des mesures de prévention dans le domaine des risques naturels implique d'analyser les multiples manifestations d'un risque et de définir des actions relatives à ses multiples facettes. Les mesures instaurées sont polymorphes et visent à appréhender l'ensemble des effets susceptibles d'être provoqués par les risques naturels et à accroître les capacités de réaction de la société. La politique de prévention consiste à la fois « *à améliorer la connaissance des risques, à organiser leur surveillance, à en informer la population, à faire adopter les réglementations nécessaires et notamment les plans de prévention des risques, à promouvoir et à aider les mesures de réduction de la vulnérabilité, et enfin à généraliser le retour d'expérience sur les catastrophes* »⁴. La prévention des risques naturels s'organise autour de quatre types d'actions majeures : le contrôle de l'occupation du sol, la mitigation (mesures pour diminuer la vulnérabilité des enjeux humains et protection de ceux-ci), la surveillance (dispositifs pour connaître, prévoir les aléas et déclencher les alertes) et la préparation (mesures pour renforcer les capacités de réactions de la société : information, formation et réaction à l'alerte)⁵.

Le cadre juridique présente donc la particularité d'être foisonnant parce que répondant à de multiples préoccupations en terme de prévention. Compte tenu de l'ampleur de la tâche, le Ministère de l'Ecologie, en charge de la prévention des risques naturels donne l'impression d'une politique tout azimut, réagissant aux moindres manifestations de la nature. De plus, la tendance de proposer une solution technique à chaque problème identifié implique de prévoir des mesures spécifiques, notamment au regard de la particularité de l'aléa, ce qui ne peut que conduire à une

¹ Il faut également rappeler que jusqu'à la loi du 2 février 1995, l'incendie de forêt n'était pas considéré comme un risque naturel. De ce fait, ce type de risque ne faisait pas l'objet de la procédure de Plans d'Exposition aux Risques ; une procédure spécifique avait été créée par la loi du 3 janvier 1991 instaurant les Plans de Zones Sensibles aux Incendies de forêt. Cette particularité subsiste d'ailleurs dans le domaine de l'assurance, puisque les dommages causés par les incendies de forêt sont exclus, sans aucun fondement légal, de l'indemnisation au titre de la garantie de catastrophes naturelles.

² Un exemple de circulaires élaborées par le Ministère de l'Ecologie et précisant les modalités du dispositif de prévention en fonction du type d'aléa
http://www.prim.net/professionnel/procedures_regl/r2_txt_fondateurs.html#circulaires.

³ Cf. l'ensemble des guides méthodologiques relatifs aux PPR, publiés à la Documentation Française : inondation, mouvements de terrain, incendies de forêt, risque littoral....

⁴ <http://www.ecologie.gouv.fr/-Risques-naturels-.html>

⁵ P.-H. Bourrelier, *Rapport de l'instance d'évaluation relatif à la prévention des risques naturels*, La Documentation Française, 1997, p.19

inflation réglementaire. En effet, la retranscription de techniques de prévention sous-tend une rédaction ne s'accommodant pas de termes généraux, mais au contraire de précisions permettant de définir le cadre juridique et a pour conséquence une multiplication des règles. Si l'on prend l'exemple du débroussaillage, plus d'une vingtaine d'articles est consacrée à cette obligation dans le Code forestier. Cette inflation résulte également d'une appréhension générale de la problématique des risques naturels doublée de mesures spécifiques à certains risques, comme en matière d'inondation ou d'incendie de forêt. La création de servitudes d'inondation par exemple implique de délimiter la zone d'expansion de crues et de maîtriser les différents usages du sol. Or, ces aspects peuvent également être inclus dans un PPR.

L'inflation juridique conduit ainsi à une certaine redondance des mesures relatives à la prévention des risques naturels. Cette redondance apparaît de manière évidente si l'on examine l'ensemble des pouvoirs de police confiés aux autorités publiques, garantes de la sécurité. Le fait d'avoir complété les attributions découlant du pouvoir de police générale du maire et du préfet par des pouvoirs de police spéciale conduit à de situations de foisonnement, pouvant conduire à une application concomitante de plusieurs règles juridiques.

On peut se poser la question de savoir si cette inflation juridique ne résulte pas aussi de la sévérité de la jurisprudence à l'égard des personnes chargées de la prévention des risques naturels. En effet, la crainte d'un engagement de la responsabilité des autorités publiques ne pousse-t-elle pas à multiplier les règles juridiques, afin d'appréhender chaque aspect de la prévention de manière la plus complète possible ? L'article consacré à « Le devoir d'information en matière de risques naturels : une obligation aux multiples facettes » illustre bien cette tendance. Un ensemble de dispositions parfois redondantes contribue à informer les populations en matière de risques, mais la jurisprudence a également participé au renforcement de cette obligation d'information dans le domaine des risques naturels et par voie de conséquence à la multiplication des exigences, en sanctionnant les autorités publiques en raison de la carence de leur pouvoir de police générale et certaines personnes privées, intervenant notamment dans le domaine immobilier.

La recherche de solutions techniques conduit également à procéder à des modifications lorsque sont constatées des carences, révélées suite à des catastrophes. Même si certaines protections contre les événements naturels sont anciennes¹, l'expérience dans le domaine est relativement récente, l'accent mis sur la politique de prévention et le déploiement des mesures datant d'environ une trentaine d'années. Les tâtonnements sur le plan technique se traduisent par voie de conséquence sur le plan juridique : le dispositif est corrigé au coup par coup, en fonction des événements. Le cadre juridique de la gestion des risques naturels apparaît comme un droit jeune et par conséquent incomplet : on peut donc considérer qu'il « n'a pas encore fini sa croissance » et qu'il est encore immature. De ce fait, les sinistres se produisant agissent comme des révélateurs de carences, qui une fois identifiées, vont faire l'objet d'une réaction législative, pour combler le manque. L'utilisation du droit comme instrument au service de la prévention des risques naturels en fait un droit susceptible d'évolution, chaque fois que le contexte ou le besoin s'en font sentir. Nous sommes en présence d'un cadre juridique réactif, qui témoigne d'une certaine tendance à évoluer au regard des événements qui surviennent. Il s'agit d'ailleurs d'une caractéristique du droit de l'environnement en général, dont le droit des risques fait partie. Ainsi, l'évolution législative du 2 février 1995 fait-elle suite à une série d'inondations (dans le Nord-Est, le Sud-Ouest et le Sud-Est de la France, hiver 1994) mettant en lumière l'inertie de la politique de prévention des risques naturels mise en place par l'intermédiaire de la loi du 13 juillet 1982. La loi du 2 février 1995 est l'occasion d'une part de donner une nouvelle impulsion à cette politique et d'autre part de la rendre plus cohérente en simplifiant le dispositif qui était composé de quatre

¹ Certaines des levées situées sur la Loire datent du Moyen-âge.

procédures, pouvant éventuellement concerner les mêmes risques (Plan de Surface submersible pour les risques d'inondation, Plan d'Exposition aux Risques pour l'ensemble des risques naturels sauf l'incendie de forêt, périmètre de risque de l'article R 111-3 du Code de l'urbanisme pouvant être mis en œuvre pour tous les risques, Plan de Zone sensible aux incendies de forêt).

De même, le volet risques naturels contenu dans la loi du 30 juillet 2003¹, en particulier le dispositif relatif aux inondations répond aux besoins d'améliorer la prévention dans ce domaine, dont certaines carences se sont révélées notamment lors des inondations survenues dans la vallée de la Somme de mars à juin 2001. Alors que le risque d'inondation constitue le risque le plus important en France, le législateur n'avait pas jugé opportun jusqu'en 2003 de prévoir de mesures particulières. Les inondations de 2001 ont fait paraître pertinent le fait d'introduire dans le dispositif existant de nouvelles mesures spécifiquement adaptées à ce type de risques, en complément des dispositions générales concernant l'ensemble des risques naturels : réforme du dispositif de surveillance des phénomènes météorologique et hydraulique et du système d'alerte en matière de crues, servitudes « d'inondation », procédure d'acquisition amiable permettant de « purger » les zones exposées de manière récurrente à un risque naturel de leurs enjeux humains et d'indemniser les propriétaires, à la fois de la valeur de leur immeuble et du terrain d'assiette².

Cette approche technique du risque, qui conduit à la recherche de solutions adaptées pour remédier aux multiples impacts potentiels des risques naturels traduites en termes juridiques implique aussi de puiser des solutions dans d'autres branches de droit.

C. Une instrumentalisation des autres branches de droit

Le droit des risques naturels, sous-branche du droit de l'environnement témoigne des caractéristiques de sa branche-mère. En effet, comme le remarque M. Prieur, le droit de l'environnement est un droit horizontal recouvrant les différentes branches classiques du droit (droit public, droit privé, international), un droit d'interactions qui pénètre dans d'autres secteurs du droit³. De ce fait, les superpositions sont nombreuses, en particulier avec les droits voisins comme le droit de l'aménagement du territoire et le droit de l'urbanisme. Le droit de l'environnement établit des cercles concentriques qui témoignent de sa pénétration plus ou moins forte des autres branches de droit. Ces branches sont concernées par le droit de l'environnement de façon privilégiée dans la mesure où les règles, qui s'appliquent à l'objet qu'ils couvrent, sont ou devraient être pour l'essentiel inspirées par l'environnement

A son image, le cadre juridique de la gestion des risques naturels procède de la même manière. Afin de mettre en place des dispositions adéquates, il développe une approche transversale de la problématique et emprunte des solutions dans d'autres branches de droit, plus particulièrement dans le droit de l'urbanisme et dans le droit des assurances. Il instrumentalise alors les autres branches de droit sollicitées, dans la mesure où il ne puise que des solutions techniques, permettant de répondre à la finalité de prévenir les dommages ou d'indemniser éventuellement ceux-ci.

L'article concernant les « *Aménagements dans les zones exposées aux risques naturels* » donne un exemple de cette instrumentalisation générale du droit, en vue de protéger les sites consacrés

¹ A noter qu'à l'origine, le projet de loi ne portait que sur les risques industriels et visait à apporter des réponses juridiques, suite à l'accident de Toulouse, au regard de la problématique de l'exposition aux risques des constructions situées aux abords des entreprises industrielles.

² L'indemnisation versée par les compagnies d'assurance concernant un bien immobilier ne tient pas compte du terrain d'assiette. L'article L 121-17 du Code des assurances fait mention de la remise en état du terrain d'assiette et non d'indemnisation de celui-ci.

³ *Droit de l'environnement*, Précis Dalloz, Paris, 2003, p. 6

aux sports de nature. La mise en sécurité des sites sportifs permet de constater le caractère instrumental du droit consacré à la gestion des risques naturels, faisant appel également à des solutions techniques puisées dans des branches de droit voisines. Cet exemple montre comment le droit est utilisé de manière à proposer des solutions correspondant aux multiples problématiques de la prévention dans ce domaine.

L'instrumentalisation du droit correspondant à un impératif de répondre de manière technique à la problématique de la prévention des risques naturels a conduit à forger un cadre juridique, composé d'un ensemble de dispositions qui peuvent paraître simplement juxtaposées, voire manquant de lien entre elles. Ce cadre juridique semble peiner à trouver une cohérence à travers un fil directeur et manquer de ciment fédérateur, reposant sur des concepts voire des principes généraux du droit.

Pour éviter un manque de cohérence des dispositions applicables à l'échelle d'un département, la loi du 30 juillet 2003 et le décret du 4 janvier 2005 donne la possibilité au préfet d'élaborer un document d'orientation quinquennal, le schéma départemental de prévention des risques naturels. Ce document, facultatif, non opposable aux tiers, permet de dresser un état des lieux et de mettre en perspective les actions entreprises dans l'ensemble des domaines d'intervention de l'Etat. Parallèlement, le préfet a la possibilité de créer une commission départementale des risques naturels majeurs, en vertu de la loi du 30 juillet 2003, en vue de veiller à la cohésion de la politique de l'Etat dans le département et les mesures prises par les collectivités territoriales et de mettre en place des modalités de concertation entre les différents acteurs impliqués.

Cette structuration du cadre juridique, miroir du paradigme scientifique et technique qui a longtemps dominé la gestion de ce type de risques, est-elle susceptible d'évoluer, au regard de la prise en compte croissante de la composante « sociale » des risques et plus particulièrement de la vulnérabilité des enjeux. Le droit est-il susceptible de transcrire cette évolution ? Quelles pourraient être les conséquences juridiques de la prise en compte de la vulnérabilité dans la politique de gestion des risques naturels ?

Section 2. Impact de la vulnérabilité, concept issu de disciplines étrangères au droit ?

La vulnérabilité est une notion (et non un concept) déjà connue dans le domaine juridique. En effet, prendre en compte la vulnérabilité relève de la mission traditionnelle du droit, dans la mesure où les situations de vulnérabilité de certaines personnes peuvent engendrer des dysfonctionnements au sein de la société, susceptibles de provoquer à leur tour des troubles à l'ordre public, que le droit est censé corriger. Le rôle du droit est de réguler les rapports sociaux, en vue de maintenir un certain équilibre social, de garantir l'ordre public. Par voie de conséquence, le droit ne peut pas ne pas s'intéresser à la vulnérabilité. Dans une société affichant clairement son aversion au risque, agir contre la vulnérabilité relève de la mission capitale des autorités publiques consubstantielle de celle de la préservation de l'ordre public. Le fait de laisser perdurer des situations de vulnérabilité dans des territoires exposés aux risques naturels témoignerait en effet d'une certaine iniquité de la part de ces autorités, et pourrait déboucher sur des actions en responsabilité¹. Mes recherches reposent donc sur le postulat suivant lequel le législateur est progressivement conduit à mettre en place un dispositif en vue de réduire les vulnérabilités, au regard des risques naturels, sources potentielles de troubles à l'ordre public. Ce champ de recherches conduit donc à effectuer une analyse comparative des évolutions

¹ Cf. l'article de C. Ribot, « La vulnérabilité en droit administratif », in *Vulnérabilité et droit. Le développement de la vulnérabilité et ses enjeux en droit*, op.cit., p.311 à 321.

conceptuelles au sein des sciences humaines et sociales, évolutions qui modifient la perception des risques naturels et par voie de conséquence, la politique de prévention et le cadre juridique. Cette démarche permet d'ouvrir de nombreuses pistes de réflexion juridique.

Les premières recherches dans ce domaine montrent les prémices d'un traitement global des problématiques relatives à la gestion des territoires exposés au risque (A), par le biais d'une interconnexion des outils juridiques, renvoyant à la conception de la vulnérabilité sociale, visant à appréhender l'ensemble des facteurs susceptibles de contribuer à la réalisation d'un dommage. Se pose néanmoins la question de l'influence du droit sur les situations de vulnérabilité : l'application des mesures juridiques permet-elle vraiment de diminuer la vulnérabilité d'un territoire ou au contraire peut-elle l'aggraver (B) ? On peut également s'interroger sur les conséquences juridiques de l'orientation de la politique de prévention engagée par le Ministère de l'Ecologie, axée sur la réduction de la vulnérabilité, au regard de la responsabilité des autorités publiques et de la pertinence de l'organisation administrative (C). Si la vulnérabilité est au cœur de la problématique de gestion des risques naturels est-elle susceptible d'être considérée comme une nouvelle notion juridique (D) ?

A. L'intégration progressive d'une approche globale dans les modalités d'appréhension des territoires exposés aux risques naturels

L'approche technocentriste, focalisée sur les solutions d'interventions techniques sur un aléa, a pour effet pervers de s'appuyer sur une démarche très segmentée et par voie de conséquence parcellaire. L'aléa et ses impacts potentiels sont analysés de manière déconnectée, sans tenir compte de l'ensemble des éléments présents sur un territoire. Le revers de la médaille d'une telle approche est de mettre en place des actions, qui peuvent provoquer des effets négatifs qui n'avaient pas été du tout envisagés, y compris dans des domaines étrangers à la problématique des risques naturels.

Cette manière de procéder n'est pas spécifique à la gestion de ce type de risques. Il s'agit d'une tendance naturelle de compartimenter les différents aspects de notre vie en société. Et le droit est un fidèle miroir de cette tendance. Son organisation, distinguant les différentes branches de droit, est symptomatique de ce raisonnement segmenté. Cependant, une évolution se dessine depuis quelques années. Certaines problématiques, dont les risques naturels font partie, conduisent à ne plus raisonner de manière parcellaire, mais au contraire à développer une approche globale. A mon avis, le changement de paradigme qui s'est opéré dans le domaine de la gestion des risques naturels s'inscrit dans une évolution plus large, en lien avec la préoccupation du développement durable. En effet, le développement durable, objectif prioritaire consacré à l'article 6 de la Charte de l'environnement du 1^{er} mars 2005¹, adossée à la Constitution, implique de concilier progrès économique et social sans mettre en péril l'équilibre naturel de la planète. Cette démarche de conciliation impose des changements structurels en profondeur et conduit à raisonner de manière globale et non plus segmentée. Elle consiste à rééquilibrer les pouvoirs entre les priorités économiques, sociales et environnementales et par voie de conséquence à analyser tous les effets générés par une action. L'article 48 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009² de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement prévoit, par exemple, que les futurs projets de lois soient accompagnés d'études d'impact préalables, de manière à envisager les conséquences environnementales des dispositions législatives, en complément de l'évaluation des impacts économiques et sociaux.

¹ Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement, JO 2 mars 2005.

² JO 5 août 2009.

L'étude des différentes conséquences d'une action ou d'une décision conduit à identifier les interdépendances entre les éléments et à décrypter la complexité d'un système, c'est-à-dire l'interaction dynamique de l'ensemble de ces éléments constitutifs. Elle repose sur une approche globale du système et non plus analytique et segmentée de ses éléments. Le développement durable s'inscrit ainsi dans une démarche globale que l'on peut qualifier de « systémique ». Michel Prieur remarquait déjà dans son manuel de droit de l'environnement, que les problématiques environnementales doivent conduire à une construction systémique du droit de l'environnement¹. L'environnement peut en effet être considéré comme un système composé d'un ensemble complexe d'éléments interreliés entre eux, dont l'étude implique une approche globale et non individuelle. Le droit de l'environnement et le développement durable conduisent ainsi à concevoir des normes globalisantes, afin de mieux intégrer ce type de préoccupations dans l'ensemble du système juridique. D'ailleurs, récemment, le Conseil d'Etat est allé dans ce sens en estimant que l'ensemble des droits et des devoirs de la Charte de l'environnement ont une valeur constitutionnelle et s'impose aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leurs domaines de compétences respectifs². Ainsi, le Conseil d'Etat, en rappelant que la Charte de l'environnement a une valeur constitutionnelle, annule un décret n° 2006-993 du 1^{er} août 2006 précisant la procédure d'élaboration des décisions de délimitation des secteurs dans lesquels les dispositions particulières au littoral s'appliquent dans le cas de grands lacs de montagne, pour non respect du droit d'accès à l'information et du droit de participation. Par cette décision, le Conseil d'Etat témoigne du caractère prégnant du développement durable et du droit de l'environnement et de leur impact dans tous les domaines du droit.

Replacer la problématique de la réduction de la vulnérabilité des territoires exposés aux risques naturels dans une perspective de développement durable élargit ainsi le champ des recherches. Le développement durable peut être considéré comme la finalité, la réduction de la vulnérabilité comme un des moyens d'y parvenir. Dès lors, il est intéressant d'analyser de manière comparée l'interprétation de ces deux notions, pour l'instant relativement floues, à travers la mise en place de mesures juridiques. Il est également pertinent d'étudier sur divers terrains les modalités de transposition de ces notions à la sphère opérationnelle. En d'autres termes, il s'agit d'étudier comment la mise en relation de différentes mesures juridiques permet d'une part de réduire la vulnérabilité des enjeux exposés aux risques naturels, tout en raisonnant à une échelle plus globale, en prenant en compte les préoccupations d'ordre économique, social et environnemental. En d'autres termes, il s'agit d'analyser les multiples aspects de la gestion d'un territoire, les mesures mises en place, les connexions entre ces mesures, afin d'appréhender la problématique d'une manière globale.

Dans cette perspective de recherche, le travail d'un juriste ne suffit pas : ce type d'approche globale multidimensionnelle requiert les compétences d'autres disciplines, telles que la géographie, les sciences politiques ou encore la sociologie. Les géographes proposent d'ailleurs un diagnostic « transversal » des territoires, en faisant appel aux apports d'autres disciplines comme la sociologie, le droit, l'économie³... L'analyse des territoires par la géographie constitue une clé importante pour comprendre les formes de dommages, les facteurs de vulnérabilité, les implications de l'aménagement et de l'organisation spatiale dans la réalisation du dommage. Les sciences politiques appréhendent en complément les processus sociaux qui construisent la

¹ Edition 2001, p.10 et s.

² CE Ass., 3 oct. 2008, Commune d'Annecy, n° 297931, cf. Aguila Yann, « La Charte de l'environnement devant le Conseil d'Etat », *Revue de droit de l'environnement*, n° 162, octobre 2008, p.19 à 31. A noter que le Conseil Constitutionnel a lui-aussi reconnu auparavant la valeur constitutionnelle des droits et devoirs contenus dans la Charte (CC n° 2008-564 DC 19 juin 2008 relative à la loi sur les organismes génétiquement modifiés).

³ Y. Veyret, M. Reghezza, « Aléas et risques dans l'analyse géographique », *Annales des Mines, Responsabilité et environnement*, octobre 2005, p.68.s.

vulnérabilité comme catégorie d'action publique et administrative. Elles permettent d'analyser la reconfiguration des sociétés affectées par un risque et identifiées comme vulnérables, et notamment les modalités de mobilisation plus ou moins formalisée des acteurs. La perspective ouverte par la sociologie du droit, selon l'approche wébérienne¹, conduit à envisager l'ordre juridique comme un ensemble de ressources réglementaires, plus ou moins mobilisées en situation : le « droit en action ». Dans cette perspective, l'analyse sociologique s'intéresse aux conditions d'application des textes, dans les multiples situations particulières, comme peuvent l'être les situations de vulnérabilité et essaie de déterminer les solutions pragmatiques appliquées et de quels arbitrages elles résultent.

L'approche globale de la gestion des risques naturels amène aussi à s'interroger sur la complexité d'une situation et sur les réponses apportées, notamment les réponses juridiques. Un aspect qui est très rarement abordé, à l'heure actuelle, concerne les « effets dominos », c'est-à-dire les réactions en chaîne lors de la survenance d'un événement. Les problématiques de risque sont rarement croisées, risques naturels/risques industriels, risques naturels/problèmes sanitaires. Pour l'instant, le système juridique raisonne encore de manière « linéaire » et commence juste à établir des passerelles entre outils juridiques répondant à une même finalité. Une approche en termes de vulnérabilité et de développement durable peut-elle faire évoluer cette conception du droit ? Le droit a-t-il vocation à produire des normes concernant tous les cas de figure ? Une évolution semble là-aussi se dessiner. L'article 44 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre Grenelle de l'environnement prévoit une telle approche, puisqu'est envisagée la mise en œuvre de plans de suivi de l'impact sanitaire et environnemental différé des catastrophes naturelles et également technologiques.

Certaines dispositions de la loi dite Grenelle I mettent l'accent sur une approche globale des problématiques environnementales. Il s'agit là d'une piste de réflexion qui rejoint la question de l'effet de l'ensemble des mesures juridiques appliquées sur un territoire, qui peuvent avoir pour conséquence indirecte d'augmenter ou de diminuer la vulnérabilité.

B. Le droit, facteur d'accroissement ou de diminution de la vulnérabilité ?

Si le droit est susceptible de produire des normes ayant pour finalité la réduction de la vulnérabilité des territoires exposés aux risques naturels, il peut avoir pour effet involontaire d'accroître celle-ci. En effet, si l'on se réfère à la définition de la vulnérabilité sociale, un ensemble de facteurs sont susceptibles d'intervenir et de fragiliser un territoire exposé à un risque naturel. Ces facteurs tiennent autant aux caractéristiques de l'aléa, qu'aux aspects sociaux. L'organisation administrative, les règles d'aménagement du territoire, d'urbanisme... sont autant de domaines susceptibles d'influer sur la réalisation de dommages, dans la mesure où ils peuvent mettre en place des actions qui fragilisent en fin de compte un territoire.

S. Revet, dans sa communication « La vulnérabilité, une notion problématique ? Un regard d'anthropologue », lors du colloque relatif aux « Vulnérabilités sociétales, risques et environnement. Comprendre et évaluer » (Toulouse, mai 2008), remarque, par exemple, que l'absence d'analyse globale d'un territoire exposé à un risque conduit les autorités à prendre des mesures visant à, protéger certaines personnes, sans tenir compte de leur rôle social contribuant à diminuer la vulnérabilité de ce secteur. De même, M. Reghezza relève dans sa thèse² que les

¹ M. Weber, *Sociologie du droit*, PUF, Paris, 1986, 242 p. Cf. également E. Serverin, P. Lascoumes, « Le droit comme acticité sociale : pour une approche wébérienne des activités juridiques », *Droit et Société*, n° 9, 1988, p.165 à 187.

² Cf. le chapitre 2 de la troisième partie, consacré à une lecture spatiale de la vulnérabilité de la métropole parisienne, *op.cit.*, p.221 et s.

recompositions spatiales induites par la dynamique de métropolisation ont modifié les formes d'endommagement et sont à l'origine de vulnérabilités nouvelles.

Dès lors, il est intéressant de réaliser des études de terrain de manière à pouvoir analyser les effets du droit, des règles mises en place sur le traitement de la vulnérabilité. Là encore, l'analyse juridique a besoin d'être complétée par l'apport d'autres disciplines, afin de décrypter les logiques d'actions sur les territoires exposés aux risques naturels. La géographie humaine permet, par exemple, de coupler l'analyse des dispositions juridiques intervenant sur un territoire (communes, intercommunalité, département...), en la replaçant dans une perspective spatiale, de manière à comprendre les dynamiques qui forgent ce territoire, et qui sont susceptibles d'accroître ou de diminuer les vulnérabilités.

Par-delà le rôle du droit dans la réduction ou l'augmentation de la vulnérabilité d'un territoire, il est intéressant de s'interroger sur les effets de la vulnérabilité, au sein de l'ordre juridique.

C. Effets juridiques de l'orientation de la politique publique visant à réduire la vulnérabilité des territoires exposés aux risques naturels

La prise en compte de la vulnérabilité dans la politique de prévention des risques naturels, quelle que soit la conception que le Ministère de l'Ecologie en retiendra, peut générer des effets juridiques, selon l'interprétation que les magistrats et les autorités pourront faire. En effet, la nouvelle orientation de la politique du Ministère peut vraisemblablement avoir comme première conséquence de modifier la perception de la finalité de l'action des autorités publiques en matière de risques naturels et introduire des évolutions dans le domaine de la responsabilité. De plus, l'objectif de réduire la vulnérabilité des territoires exposés à ce type de risques pose la question de l'adéquation de l'organisation administrative, pour une pleine efficacité des actions mises en œuvre.

1. Evolution de la perception de la finalité de la politique publique en matière de risques naturels

Cet aspect a fait l'objet de développement dans l'article « Réflexions juridiques sur l'émergence de la notion de « vulnérabilité » dans la politique de prévention des risques naturels ». Je ne reprendrai pas ici toute l'argumentation développée dans l'article, mais je développerai les points essentiels pour mettre en valeur les évolutions qui peuvent se produire au sein de la jurisprudence administrative.

Il semble évident lorsqu'on veut atteindre un but, de définir les moyens d'y parvenir et de mesurer régulièrement les écarts entre le but poursuivi et l'avancée des actions, afin de corriger la démarche. Jusqu'à ce que le Ministère de l'Ecologie affiche l'objectif de la réduction de la vulnérabilité, la finalité de sa politique n'était pas clairement affichée ou du moins était exprimée dans des termes vagues : la prévention des risques, la protection des enjeux, la réduction des dommages... Dès lors que ce Ministère indique vouloir agir sur la vulnérabilité des enjeux, il précise sa finalité, les mesures juridiques constituant les outils juridiques dont il dispose pour y parvenir. Les magistrats peuvent alors être enclins d'aller au-delà des premières interrogations concernant le comportement des autorités publiques, et d'effectuer une véritable appréciation de leurs actions, en introduisant une analyse qualitative de celles-ci, axée sur la pertinence de leurs actions au regard de la situation d'un territoire exposé aux risques et sur l'efficacité des mesures de prévention. Ils peuvent être amenés à vérifier l'adéquation entre les objectifs proclamés et les résultats obtenus.

L'émergence de ce type d'interrogations semble logique d'un point de vue chronologique. La politique de prévention des risques naturels étant relativement récente, la sanction des magistrats a d'abord été essentiellement focalisée sur leur inaction ou leur lenteur à agir, compte tenu de la nécessité d'intervenir dans des territoires fortement exposés et soumis à des sinistres récurrents. Cette politique étant maintenant bien « installée », il est logique qu'il dirige maintenant leur attention sur la qualité de l'intervention. La question de la vulnérabilité peut leur offrir un fondement intéressant dans leur raisonnement juridique, ce type de raisonnement impliquant un recours important aux expertises techniques. Il faut préciser que les magistrats ne pourront vraisemblablement pas éluder la question de l'interprétation de la notion de vulnérabilité, si l'on en juge par la rédaction de certaines mesures juridiques. Par exemple, le règlement du PPR concernant les inondations du Rhône et de la Saône sur le territoire du Grand Lyon, datant de septembre 2006 indique clairement et à plusieurs reprises que les autorisations d'occupation des sols ne doivent pas aggraver la vulnérabilité, les propriétaires, exploitants d'activité et gestionnaires de service public doivent effectuer un diagnostic de leur vulnérabilité au regard du risque d'inondation. Le glossaire complétant ce règlement ne définit pas précisément ce qui est entendu par « vulnérabilité ». Quelle pourra être l'interprétation d'un tel document par les magistrats en cas de contentieux ?

Si les critères d'appréciation des actions des autorités publiques sont susceptibles d'évoluer, la question qui se pose logiquement est de savoir si la responsabilité des autorités publiques peut elle-aussi faire l'objet d'une évolution, quant à l'appréciation de l'étendue de leur mission de garant de la sécurité publique. La référence à la vulnérabilité renvoie à la problématique de la socialisation des risques et de l'équilibre à trouver entre protection et réparation. Si l'on pousse le raisonnement induit par la vulnérabilité, on peut estimer que l'identification de la vulnérabilité d'un territoire, la mise en œuvre de mesures de prévention adéquates pourraient s'analyser comme une obligation de sécurité, une obligation de faire impérative, au regard du critère d'appréciation de l'efficacité des mesures prises. Cela dit, une telle évolution de la responsabilité ne semble pas plausible compte tenu d'une part de la jurisprudence administrative, retenant par exemple la faute de la victime et d'autre part de l'évolution des rapports entre les autorités publiques et la population, avec l'instauration progressive d'une gouvernance dans le domaine des risques naturels.

Ce dernier point pose la question des effets de la prise en compte de la vulnérabilité des territoires exposés aux risques naturels sur l'organisation administrative.

2. L'objectif de la réduction de la vulnérabilité des territoires exposés aux risques est-il susceptible d'engendrer une évolution de l'organisation administrative ?

Réduire la vulnérabilité d'un territoire exposé à un risque naturel implique de développer une démarche transversale intégrant des actions dans de multiples domaines (urbanisme, information, protection, sécurité civile...). Cela implique de nouveaux cadres d'actions, des changements structurels, de nouvelles logiques d'acteurs. Les géographes et les sociologues¹ évoquent la construction de « *nouveaux territoires du risque* » pour traduire ces changements. Ils remarquent que l'efficacité des mesures de prévention implique la recomposition des jeux d'acteurs traditionnellement impliqués dans la mise en œuvre des politiques publiques (Etat, collectivités

¹ Cf. notamment Hubert Emmanuel, *Gouvernance et vulnérabilités du territoire péri-industriel: méthodologie d'aide à la réflexion pour une maîtrise de l'urbanisation efficace et durable vis à vis du risque industriel majeur*, Thèse de doctorat, 2005, p. 324 ; Pottier Nathalie, *L'enquête et le diagnostic de vulnérabilité, outils de connaissance des risques et de prévention*, acte du colloque: Géographes et assureurs face aux risques majeurs, 6 avril 2006 à l'Université de Versailles, p.134-165.

territoriales). L'efficacité des politiques publiques en matière de prévention des risques naturels sous-tend de mettre en place des démarches d'appropriation des problématiques par tous les acteurs impliqués, y compris la population, en vue d'une responsabilisation de celle-ci.

Or, cette recomposition des acteurs vient bousculer l'organisation juridique traditionnelle. Le législateur prévoit certes la mise en place de démarches d'association et de concertation¹ dans l'élaboration des documents de risques, par l'intermédiaire du préfet². Quelle est la place du droit dans cette recomposition d'acteurs ? Est-ce son rôle de prévoir précisément ces procédures d'association et de concertation ? Ou au contraire faut-il laisser une certaine marge de liberté aux acteurs pour trouver l'organisation la plus adéquate, au regard des particularités locales ? La question est de savoir comment les magistrats vont interpréter l'association et la concertation, lorsque leur seront soumis des contentieux relatifs à la procédure de mise en place des mesures de prévention.

Plus généralement, la question de la vulnérabilité des territoires interroge sur la place du droit dans les modalités de prévention des risques et sur ses effets sur les acteurs. En d'autres termes, le droit est-il inhibiteur ? Le fait d'imposer des procédures annihile-t-il l'imagination des acteurs, qui se contentent de se conformer à la règle de droit, sans réfléchir à ce qui pourrait être mis en place en marge de celle-ci, de manière à mieux répondre aux particularités locales ?

Ces problématiques s'inscrivent dans une recherche pluridisciplinaire. Elles sous-tendent un questionnement juridique, complété par des analyses sociologiques permettant d'apprécier le positionnement des acteurs dans cette politique de prévention des risques naturels. Elles permettent de comprendre la composante sociale des facteurs de vulnérabilité.

Un autre aspect de la question relative à l'évolution de l'organisation administrative concerne les cadres géographiques d'actions et les autorités compétentes et pertinentes au regard de ces cadres. La gestion de la prévention des risques naturels relève traditionnellement de l'Etat, représenté à l'échelle du département par le préfet, ainsi que des maires des communes, en vertu de leurs différents pouvoirs de police. Cependant, les territoires géographiques de l'aléa ne correspondent pas toujours avec les territoires de l'organisation administrative (exemple, le risque d'inondation concernant plusieurs communes, voire plusieurs départements ou régions). Or, à l'échelle d'un bassin de risque, plusieurs autorités de police sont compétentes pour intervenir, à leur échelon administratif (ex. maire, préfet du département, préfet de zone, préfet coordonnateur de bassin). On voit dès lors toute la difficulté à gérer le risque et par voie de conséquence la vulnérabilité de manière globale à l'échelle d'un bassin, dans la mesure où cela implique la réunion de plusieurs autorités de police, source de conflits ou d'incohérences des décisions prises. Cela pose clairement le problème de la pertinence de l'organisation administrative face aux territoires de la gestion des risques. Est-il souhaitable et concevable de revoir cette organisation, pour répondre au mieux au besoin de la gestion des risques naturels ?

Les pistes de réflexion concernant les effets juridiques de la vulnérabilité amène également à s'interroger sur sa valeur juridique. Est-elle susceptible de devenir une notion juridique ?

¹ L'association visant à rechercher un consensus entre les personnes associées à la réalisation d'un projet ou d'un document, est obligatoire dans un certain nombre de procédures (cf. article L. 121-4 du Code de l'urbanisme). « Une concertation est une attitude globale de demande d'avis sur un projet, par la consultation de personnes intéressées par une décision avant qu'elle ne soit prise (...) ». (Commission Nationale du Débat Public (CNDP) : <http://www.debatpublic.fr/>)

² Articles L 515-22 et L 562-3 du Code de l'environnement.

D. L'émergence d'une nouvelle notion juridique ?

Deux hypothèses peuvent être avancées, sans pouvoir disposer d'éléments tangibles de réponse. Le droit foisonne de notions qui sont utilisées de manière récurrente sans avoir été clairement définies. La notion de risque en est l'exemple patent : la doctrine peine à trouver une définition, faute de cohérence de la notion en droit¹. Pour autant, cela n'a pas empêché cette notion de donner naissance à un fondement de la responsabilité, la responsabilité pour risque, et d'être aussi la base de la politique de gestion des risques naturels et technologiques. On peut donc formuler l'hypothèse qu'au fur et à mesure de l'évolution du droit dans le domaine des risques, celui-ci pourrait progressivement intégrer la notion de vulnérabilité, sans lui donner de définition claire, en restant peut-être volontairement imprécis, pour mieux adapter cette notion issue d'autres disciplines, en fonction des besoins. Une démarche similaire a d'ailleurs été adoptée avec les notions de « risque naturel » et de « catastrophe naturelle »². Apparues au début des années 80, elles n'ont jamais fait l'objet d'une définition précise. La notion de catastrophe naturelle est d'ailleurs fluctuante au gré des besoins. Ainsi les événements donnant lieu à la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle font soit l'objet d'une modification expresse par le législateur³, soit sont soumis à l'appréciation de la commission interministérielle, chargée de cette tâche, au regard du critère peu précis « d'intensité anormale d'un agent naturel »⁴.

Il est difficile à l'heure actuelle de fournir un pronostic sur le devenir juridique de cette notion de vulnérabilité. S'il s'agit effectivement d'une notion fondamentale de la politique de prévention des risques, elle est pour l'instant loin de pouvoir être considérée comme une notion autonome du droit, voire comme un concept. En effet, les réglementations ayant trait à la réduction de la vulnérabilité, telles que celle relatives à l'élaboration des PPR, peuvent aisément être interprétées comme découlant de l'application du principe de prévention. De même, la conception élargie et globale de la vulnérabilité telle qu'évoquée plus haut peut également être assimilée au principe d'intégration de l'environnement dans toutes les décisions stratégiques publiques et privées.

Doit-on considérer que cette notion de vulnérabilité est étrangère au domaine du droit et de ce fait n'a pas vocation à produire des effets de droit et à acquérir une quelconque valeur juridique ? Lorsque le législateur vise expressément l'état de vulnérabilité, comme fondement de règles de protection juridique, il prend également soin de préciser ses différentes formes. L'émergence d'une nouvelle notion n'est pas alors caractérisée⁵. Il est vrai que le caractère relatif et ambivalent de la vulnérabilité constitue un aspect qui va à l'encontre d'une conceptualisation de cette notion. De plus, en l'état actuel du droit, la vulnérabilité n'est prise en compte qu'à travers les particularités présentées par certains éléments (personne, éléments naturels, par exemple). Cette absence de généralisation de l'appréhension de la vulnérabilité peut être considérée comme incompatible avec une conceptualisation⁶. F. Fiechter-Boulvard remarque, de surcroît que l'existence de notions techniques permettant de circonscrire l'état de vulnérabilité dans d'étroites limites, empêche sa reconnaissance en tant que concept. Elle ajoute que la vulnérabilité doit être

¹ Cf. les deux thèses suivantes : N. Euler, *La notion de risque en droit public*, Thèse, Grenoble II, 1999, F. Millet, *La notion de risque et ses fonctions en droit privé*, Presses Universitaires de Clermont-Ferrand, 2002, 356 pages.

² Décret du 12 novembre 1981 relatif à l'étude et à la prévention des risques naturels majeurs, abrogé par le décret créant la Délégation aux risques majeurs, loi du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des catastrophes naturelles.

³ La loi du 25 juin 1990 relative aux catastrophes naturelles exclut du régime des catastrophes naturelles à compter du 1^{er} août 1990 les effets du vent dû aux tempêtes, ouragans et cyclones. La loi du 30 juillet 2003 fait entrer dans le régime des catastrophes naturelles les effondrements de cavités souterraines et les marnières.

⁴ Article L 125-1 du Code des assurances.

⁵ F. Fiechter-Boulvard, « La notion de vulnérabilité et sa consécration par le droit », in *Vulnérabilité et droit. Le développement de la vulnérabilité et ses enjeux en droit*, op.cit., p.28 et s.

⁶ *Idem*.

interprétée sous couvert de notions déjà présentes dans le droit positif afin de ne pas courir le risque d'un élargissement néfaste à la rigueur nécessaire à la règle de droit¹.

La question qui se pose est de savoir si le changement d'échelle d'appréhension de la vulnérabilité peut avoir pour effet de modifier sa consistance juridique. En effet, jusqu'à présent, la notion de vulnérabilité appréhendée par l'ordre juridique n'est pas envisagée d'une manière générale, mais au regard de certaines faiblesses ou particularités présentées par une entité, un individu ou un groupe d'individus. Cependant, la gestion des risques naturels orientée vers la réduction de la vulnérabilité peut faire évoluer la conception de celle-ci. La vulnérabilité liée à l'exposition aux risques naturels implique de ne plus focaliser sur les fragilités à l'échelle de chaque individu, mais aussi de réfléchir à des mesures à une échelle « macro » en s'intéressant à un territoire dans son ensemble, l'échelle géographique pouvant être variable selon la situation. D'ailleurs, C. Ribot remarque que la protection des personnes vulnérables est souvent conditionnée, voire garantie par l'aménagement, la protection des territoires en difficulté, au nom de l'intérêt général².

¹ *Ibid.*, p.31.

² *Op. cit.*, p.315.

PARTIE II LES TRAVAUX ET LES PISTES DE TRAVAIL RELATIFS AUX RISQUES INDUSTRIELS ET A L'ENVIRONNEMENT

Mon travail de recherches au sein du laboratoire a porté jusqu'à présent essentiellement sur les risques naturels. Cependant, compte tenu des liens de l'Ecole des Mines, en général et du laboratoire dans lequel je travaille, en particulier, avec le monde industriel, mes activités m'ont déjà conduit à faire des incursions dans le domaine de la gestion des risques industriels. Les perspectives de financement de projet de recherches dans le domaine des risques naturels se tarissant¹, mes orientations de recherches vont désormais s'inscrire prioritairement dans ce domaine.

La restructuration de mon laboratoire de recherches implique de plus un nouveau positionnement des problématiques de recherches et l'investissement dans un domaine connexe de mon domaine d'étude. Il s'agit pour moi d'élargir le champ de mes réflexions aux risques industriels et d'une manière générale aux questions relatives à l'activité industrielle et à l'environnement.

Chapitre 1 Les prémices – les travaux réalisés

Cette nouvelle orientation ne constitue qu'une officialisation des incursions que j'avais pûes faire concernant la problématique des risques industriels. En effet, en marge de mes travaux sur les risques naturels, j'ai commencé à m'intéresser à cette problématique, pour explorer les pistes de réflexion sur lesquelles je pouvais travailler ultérieurement.

Section 1 Contribution des industriels dans l'émergence et l'institutionnalisation d'une démarche de précaution

Revue Annales des Mines – Réalités industrielles, mai 2003

L'encadrement d'un mémoire intitulé « *Les installations classées et la politique d'urbanisation : l'exemple de la ville de Grasse* » préparé par une étudiante, Myriam Bensaad, ayant effectué son stage de Master au sein du laboratoire, a été l'occasion de réfléchir sur l'attitude des industriels confrontés à certains risques et à rédiger un premier article sur la problématique des risques inconnus. L'article met en relation le contenu des codes de bonne conduite développés dans les industries nucléaires et chimiques et l'émergence du principe de précaution. J'ai ainsi avancé l'idée que bien avant la consécration juridique du principe de précaution, les principes d'action initiés par les industriels, à travers les codes de bonne conduite et de bonnes pratiques, contenaient en germe les préceptes d'une démarche de précaution.

Les industriels, dans le domaine nucléaire ont été parmi les premiers à adopter une telle démarche, dès 1928 dans le cadre d'une sorte de comité éthique internationale, la Commission Internationale de Protection Radiologique (CIPR). Celle-ci a préconisé un modèle de comportement jugé "raisonnable", face au caractère incertain et irréversible de certains

¹ L'Agence Nationale de la Recherche (ANR) a fait savoir au début de l'été 2009 qu'il n'y aurait pas d'appel à projet portant sur les risques naturels, dans les prochaines années, cette thématique n'étant pas considérée comme prioritaire dans les besoins de développement de la recherche.

dommages, ALARA (as low as reasonably achievable, aussi bas que raisonnablement faisable), repris et complété par le Principe d'Optimisation de la protection. Il s'agit d'une démarche de précaution, qui incite à la prudence et la vigilance, conduisant à fixer des limites d'exposition à des seuils inférieurs aux limites prescrites par voie légale et au seuil d'apparition des effets déterministes, afin d'intégrer une certaine marge de sécurité. L'industrie chimique a également développé une éthique professionnelle, en raison de l'absence de connaissance précise sur les propriétés de la plupart des substances chimiques. Ce secteur d'activité a promu un code déontologique dès 1987 dénommé "Responsible Care" (traduit en français par Engagement de Progrès), qui vise à promouvoir des mesures de prévention, de protection, de pratiques prudentes à tous les stades de la production et du transport, à prendre en compte les risques connus et les risques inconnus en vue d'assurer un développement durable.

Ce type de démarche initiée par les industriels a été consacré sur un plan juridique. En effet, le Principe d'Optimisation en matière de radioprotection et les recommandations de la CIPR ont été introduit dans la réglementation française¹. Le renvoi de la législation à des standards de comportement initiés par les industriels témoigne de l'étroite complémentarité entre le pouvoir normatif des industriels et de la puissance publique. Le principe de précaution, énoncé à l'article L 110-1 du Code de l'environnement est venu parachever cette nouvelle orientation. La définition des normes de sécurité, de prévention et de pratiques prudentes semble désormais s'inscrire dans une conception globale de l'environnement en tant qu'objet d'intérêt et d'actions publics et privés.

Section 2 Le cadre juridique de la gestion des pollutions et des risques industriels

Collection Sciences du Risque et du Danger, Edition Lavoisier, Paris,
Ouvrage en cours de publication

Un des besoins exprimés par les industriels concerne la clarification du cadre juridique dans le domaine de la prévention des pollutions et des risques industriels. Un ouvrage, à l'image de celui écrit dans le domaine des risques naturels, est ainsi en cours de publication. La publication était prévue pour le premier trimestre 2009, mais elle a été retardée du fait de la modification du régime des Installations Classées pour la Protection de l'Environnement (ICPE), intervenue par l'ordonnance du 11 juin 2009², adoptée suite à la loi du 17 février 2009³.

L'ouvrage présente le dispositif juridique concernant les activités susceptibles de générer des pollutions et des risques. Il détaille les pouvoirs de police du maire et du préfet, le régime des ICPE (création, exploitation, arrêt d'exploitation), les mesures foncières et urbanistiques, les obligations d'information en matière d'environnement, les instances de concertation.

Chapitre 2 Les orientations actuelles

La nouvelle orientation de travail consacrée aux problématiques de risques industriels et d'environnement, définie au sein de mon laboratoire de recherche se concrétise actuellement par une étude et un projet de recherches.

¹ Notamment décret n° 86-1103 du 2 octobre 1986 relatif à la protection des travailleurs contre les rayonnements ionisants hors des installations nucléaires de base, décret n° 88-662 du 6 mai 1988 relatif à la protection des travailleurs contre les rayonnements ionisants dans les installations nucléaires de base. Cf. le détail des textes cité dans l'article.

² JO 12 juin 2009.

³ Pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés, JO 18 février 2009.

Section 1 L'étude en cours

L'étude porte sur la constitution d'un référentiel d'audit afin d'analyser la conformité des entreprises et plus particulièrement des ICPE, aux exigences réglementaires dans le domaine de l'environnement. Il s'agit d'une étude menée en partenariat avec une PME, la société PREVENTEO qui développe des progiciels d'aide à la décision à destination des entreprises. Elaborer le référentiel d'audit réglementaire implique tout d'abord de construire une base de données documentaire recensant de manière ordonnée l'ensemble des textes applicables aux entreprises dans le domaine de l'environnement. Ce travail m'a permis d'affermir les connaissances relatives au corpus juridique dans ce domaine et donc de disposer d'une base de connaissance solide et complète. L'élaboration du référentiel d'audit sous-tend ensuite de bâtir un questionnaire, une fois identifiées toutes les obligations réglementaires applicables. Cet axe de travail conduit à des échanges avec des entreprises pilotes qui sont associées au projet, de manière à ce qu'il y ait correspondance entre leurs besoins et le produit proposé. Ces échanges sont très fructueux, puisqu'ils permettent d'identifier des questionnements, des problématiques dans le domaine de l'environnement et d'envisager des partenariats dans de futurs projets de recherches.

Actuellement, les travaux portent sur l'élaboration d'une méthodologie pour la mise en place d'une démarche qualité, permettant d'effectuer une vérification quantitative et qualitative des informations contenues dans la base de données et qui servent de base à l'élaboration des audits d'environnement.

Section 2 Le projet de recherche

Par ailleurs, les premiers échanges avec les industriels ont conduit à identifier une problématique d'actualité¹. La responsabilité écologique les préoccupe, compte tenu des répercussions économiques très importantes que les dommages peuvent engendrer. Les dommages causés à l'environnement par une activité industrielle peuvent faire l'objet d'une action en responsabilité, reposant sur des fondements très divers, certains d'origine législative, d'autres de création jurisprudentielle. De plus, la mise en jeu de la responsabilité dans le domaine environnemental reste pour l'instant essentiellement focalisée sur une approche économique de la réparation des dommages, ce qui implique d'une part de raisonner en termes d'indemnisation financière et d'autre part d'attribuer la somme allouée à une personne physique ou morale victime du préjudice ou défendant un intérêt environnemental (ex. associations agréées de protection de l'environnement). En conséquence, le dommage écologique pur, c'est-à-dire celui causé aux éléments naturels, objet d'aucune appropriation ou d'aucune exploitation économique, est encore peu souvent pris en considération.

Cependant, des évolutions se profilent peu à peu dans le domaine de la responsabilité environnementale, qui semblent aller dans le sens d'une application pleine et entière du principe pollueur-payeur. Le domaine de la responsabilité fait en effet l'objet de réformes et de projets de réforme, qui mettent l'accent sur une responsabilité plus sévère à l'égard des pollueurs.

Le règlement REACH du 18 décembre 2006, par exemple, impose de renforcer les connaissances sur les effets éventuels des substances chimiques sur la santé et l'environnement, pour une meilleure gestion des risques liés à leur production et leur utilisation éventuelles. De même, la directive du 15 janvier 2008 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution prévoit un dispositif visant à réduire de manière draconienne les rejets polluants dans l'air, l'eau

¹ Un colloque a d'ailleurs eu lieu sur cette thématique en novembre 2008, Le Mans.

et le sol et les nuisances provoquées par les déchets, de manière à atteindre un niveau élevé de protection de l'environnement.

Parallèlement, la directive du 24 avril 2004 sur la responsabilité dans le domaine écologique, introduit des règles de réparation spécifiques, en cas d'atteintes aux milieux et espèces naturels, sortant ainsi de la vision économique des dommages causés. L'originalité de la directive réside non dans l'instauration d'un dispositif supplémentaire d'indemnisation, mais dans la recherche du retour des milieux affectés à leur état antérieur aux dommages. Cette directive a fait l'objet d'une transposition par la loi n° 2008-757 du 1^{er} août 2008¹ et le décret n° 2009-468 du 23 avril 2009². Les dispositions concernent la responsabilité environnementale, ayant des répercussions sur la santé publique et sur l'état écologique.

Il faut ajouter que la jurisprudence civile semble prendre position pour la reconnaissance d'un dommage écologique « pur », susceptible de donner lieu à indemnisation ou à réparation. La décision du Tribunal de Grande Instance de Paris dans l'affaire du naufrage de l'Erika (16 janvier 2008) en est l'exemple patent. Elle ouvre le droit d'obtenir une réparation d'une atteinte causée à l'environnement sur le territoire des collectivités territoriales qui reçoivent de la loi une compétence spéciale en matière d'environnement leur conférant une responsabilité particulière pour la protection, la gestion et la conservation d'un territoire. Il en va de même pour les associations de défense de protection de l'environnement.

A ces avancées juridiques dans le domaine environnemental, s'ajoute un projet de réforme du droit des obligations qui, s'il est entériné, viendrait parachever le dispositif de sanction des pollueurs. Le projet de réforme du droit des obligations, dit projet « Catala »³ prévoit ainsi une refonte des règles de la responsabilité civile pour mieux répondre aux évolutions sociales et tenir compte des apports jurisprudentiels. Un ensemble de dispositions a été introduit dans le projet de réforme du Code civil, destinées notamment à mieux prendre en considération le dommage écologique et également les dommages de grande ampleur. Par exemple, le préjudice réparable y est désormais défini comme la lésion d'un intérêt licite, patrimonial ou extrapatrimonial, individuel ou collectif⁴. Les termes « intérêt collectif » constituent une référence implicite à une réparation du dommage écologique. De plus, le futur Code civil prévoit que les dépenses exposées pour prévenir la réalisation imminente d'un dommage ou pour éviter son aggravation peuvent faire l'objet d'une indemnisation⁵. Par ailleurs, est officiellement consacrée la théorie jurisprudentielle des troubles anormaux du voisinage, avec la reconnaissance d'une responsabilité de plein droit⁶. De même est introduit un nouveau cas de responsabilité de plein droit, incombant à l'exploitant d'une activité anormalement dangereuse, c'est-à-dire celle qui crée un risque de dommages graves pouvant affecter un grand nombre de personnes simultanément⁷. Pour mieux répondre aux attentes en matière d'environnement et pour être d'ores et déjà en phase avec les orientations de la directive du 24 avril 2004, les futurs articles 1368 et suivants du projet de Code civil permettent aux juges de choisir une réparation en nature et d'intervenir pour faire cesser l'activité dommageable. Enfin, en cas de faute manifestement délibérée, l'auteur du dommage peut être condamné à verser des dommages-intérêts punitifs.

Ces différents éléments témoignent d'une évolution indéniable dans le domaine de la responsabilité environnementale vers une responsabilité automatique du pollueur et une reconnaissance pleine et entière du dommage écologique, et ce, dans un objectif de

¹ JO 3 août 2009.

² JO 26 avril 2009.

³ *Rapport au Garde des Sceaux*, 22 septembre 2005.

⁴ Article 1343 du projet de réforme du Code civil.

⁵ Article 1344 du même projet.

⁶ Article 1361 du même projet.

⁷ Art 1362 du même projet.

développement durable. Certes, pour l'instant, cette évolution est seulement amorcée et demande à être confirmée : le projet « Catala » de réforme du droit des obligations n'a pas été adopté et la directive communautaire du 15 janvier 2008 n'a pas encore fait l'objet d'une transposition en droit français. Quant à la jurisprudence, la Cour de cassation n'a pas encore eu l'occasion de se prononcer sur le préjudice écologique. Néanmoins, en raison de l'évolution historique de la responsabilité civile et de l'intégration des préoccupations environnementales dans les politiques publiques, le mouvement amorcé ne peut que se poursuivre de manière inéluctable. Or, cette évolution peut avoir des implications financières très importantes pour les exploitants d'activités polluantes, qui désormais ne pourront échapper à leur responsabilité dans le domaine de l'environnement.

Compte tenu de la multiplicité des réformes engagées, tant dans le domaine du droit de l'environnement, que dans le domaine de la responsabilité civile, le projet de recherches aura pour objectif premier de faire un état des lieux de toutes les évolutions juridiques dans ces domaines. En établissant des liens entre les différentes réformes, il permettra de clarifier le domaine de la responsabilité environnementale et d'établir une synthèse des dispositions applicables.

Il permettra en second lieu de s'interroger d'une manière générale, sur l'évolution de la responsabilité dans le domaine de l'environnement, en comparant notamment les approches des droits civil, administratif et pénal. A travers une analyse de la jurisprudence, pourront être mis en lumière les influences des préoccupations environnementales dans la sanction des pollueurs. Plusieurs aspects de la jurisprudence paraissent importants à étudier et riches d'enseignement à ce sujet. Il est ainsi pertinent d'examiner si les juges raisonnent en termes de seuils de pollution à partir desquels ils engagent la responsabilité de l'auteur d'un dommage. Ces seuils peuvent ainsi révéler leur sensibilité environnementale et leur sévérité corrélative. L'appréhension du rapport causal par les magistrats entre les différents événements pouvant donner lieu à une atteinte à l'environnement et le dommage subi peut également témoigner d'une évolution de la jurisprudence en faveur de la protection de l'environnement. Faute de pouvoir disposer de preuves irréfutables, ont-ils tendance dans ce domaine à privilégier l'établissement du lien de causalité par la technique du faisceau d'indices, permettant de retenir une présomption de responsabilité à l'encontre du pollueur ? De plus, il est intéressant d'examiner si les magistrats tendent davantage à s'appuyer sur la théorie de l'équivalence des conditions, plutôt que sur celle de la causalité adéquate pour établir le lien de causalité. La première théorie permet d'envisager toutes les causes ayant contribué à la réalisation du dommage. La deuxième conduit à analyser plus restrictivement le rapport causal, en ne retenant que les causes les plus importantes. Remise dans une perspective de responsabilité environnementale, cette interrogation permet de relever encore une fois la sévérité des magistrats à l'égard des pollueurs, quelle que soit leur implication dans la réalisation des dommages. L'analyse des causes exonératoires de responsabilité, comme la force majeure ou le fait d'un tiers, constitue un autre aspect intéressant pour étudier le positionnement des juges en matière de responsabilité environnementale. Sont-ils enclins à refuser toute cause exonératoire à l'encontre du pollueur, ce qui a pour voie de conséquence de rendre plus sévères les décisions prononcées ? Enfin, le niveau de sanctions appliquées peut être un bon témoin de cette évolution de la responsabilité environnementale, dans la mesure où cet aspect permet de mettre en lumière l'application concrète du principe pollueur-payeur, c'est-à-dire la correspondance ou au contraire l'absence de correspondance, entre le montant réel des dommages environnementaux et la sanction prononcée.

Ce projet de recherches a inspiré un sujet de thèse, qui a été sélectionné par le Conseil régional Provence Alpes Côte d'Azur pour l'obtention d'un financement. La thèse, d'une durée de trois ans, a débuté à l'automne 2009.

ANNEXE

LES ARTICLES REDIGES EN DEHORS DU DOMAINE DES RISQUES ET DE L'ENVIRONNEMENT

Les deux articles que je présente dans cette annexe se situent totalement en dehors du domaine de ma thèse et de mes axes de travail de recherche et visent à témoigner de mon aptitude à mener une réflexion dans d'autres domaines juridique que celui dans lequel je travaille.

Chapitre 1 Le droit au logement, un exemple de l'influence des droits fondamentaux sur le droit de propriété

In Ethique, droit et dignité de la personne,

Sous la direction de P. Pedrot, Editions Economica, 1999

Le droit au logement a émergé dans les années 1980 et témoigne de la volonté de l'Etat de s'engager, pour protéger les plus démunis et permettre de leur garantir le respect d'un droit fondamental. La reconnaissance de ce droit, qui implique notamment des réquisitions de biens immobiliers, se heurte au droit de propriété, droit de l'homme inviolable et sacré et pose la question de la « cohabitation » de ces deux droits. Pendant longtemps, le non respect des droits économiques et sociaux, malgré leur reconnaissance dans le Préambule de 1946, n'a pas été considéré comme une violation des droits de l'homme. Mais, par une décision du 16 juillet 1971¹, le Conseil Constitutionnel a opéré un changement méthodologique, en procédant désormais à la technique de conciliation des principes, lorsqu'il doit examiner des droits antinomiques. Ce changement a eu pour effet de mettre l'accent sur la protection de l'intérêt social, et non plus seulement sur celle de l'intérêt général, afin de préserver les droits élémentaires, souvent bafoués, des plus démunis. Le Conseil Constitutionnel a ainsi estimé que la mise en œuvre du droit au logement n'était pas anticonstitutionnelle et l'a qualifié d'objectif à valeur constitutionnelle, ce qui sous-tend une limitation du droit de propriété, au nom de l'intérêt social.

Par ailleurs, les mouvements de défense des sans-abris et la multiplication des actions intentées en justice ont conduit les magistrats civils à reconnaître le droit au logement. Alors qu'en tant que droit social, il pouvait être considéré comme un droit abstrait, les juridictions civiles l'ont consacré comme un droit concret, susceptible de légitimer les atteintes au droit de propriété.

La protection du droit au logement repose sur le respect du principe de dignité humaine. Ce concept, difficile à définir d'un point de vue juridique, amène à statuer moins en droit qu'en équité. La dignité est considérée comme un droit naturel fondamental, qui transcende les autres droits et libertés et qui a ainsi vocation à défendre tous les droits sociaux, en leur conférant une dimension sociale et concrète.

Le droit de propriété apparaît ainsi comme un miroir des évolutions sociales, en subissant les évolutions relatives à la conception de l'homme au sein du groupe social. La consécration jurisprudentielle du droit au logement témoigne du déclin de la conception individualiste du droit de propriété, désormais empreint des intérêts de la collectivité et de l'emprise de la puissance publique.

Dans le domaine du droit au logement, une évolution est intervenue avec la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable (DALO) et portant diverses mesures en

¹ Déc., 71-44 DC, *Rec.*, p.29

faveur de la cohésion sociale¹, devenue effective au 1^{er} janvier 2008. Le terme « opposable » officialise la concrétisation de cet objectif à valeur constitutionnelle qu'avaient opérée les juridictions civiles, assortie de la responsabilité de l'Etat. En effet, la référence à ce terme n'est pas anodine, puisque celui-ci est porteur d'effet juridique. Il implique de pouvoir faire valoir ce droit contre autrui et plus particulièrement contre les propriétaires de logement vacant. Néanmoins, la loi n'instaure pas une pleine reconnaissance de ce droit à bénéficier d'un logement, puisque trois critères sont requis : être de nationalité française ou résider sur le territoire français de manière régulière, ne pas être en mesure d'accéder par ses propres moyens à un logement décent et indépendant et de s'y maintenir et avoir déposé une demande de logement social (HLM) et disposer d'une attestation d'enregistrement départementale de cette demande. Le deuxième critère exclut en principe les mal logés. Toutefois, le 20 mai 2008, le tribunal administratif de Paris a rendu la première décision concernant ce droit au logement opposable, à propos d'une famille mal logée qui contestait le rejet de son dossier par la préfecture². Cependant, les conditions posées par la loi ne mettront pas fin aux situations les plus préoccupantes, concernant les populations clandestines.

La loi a prévu une procédure, afin de bénéficier de ce droit. Une fois le dossier établi, celui-ci est examiné par la commission de médiation. S'il est jugé recevable, il revient au préfet du département la charge de trouver un logement, avec une possibilité de recourir à compter du 1^{er} décembre 2008 au tribunal administratif en cas d'échec de cette voie dans les 3 à 6 mois suivant la réponse positive de la commission. Afin de ne pas faire de cette procédure un moyen de vider le droit au logement de tout effet, la loi prévoit des délais de réponse rapide : 3 mois au plus à compter de l'accusé de réception du dossier pour un logement, 6 semaines en cas de demande d'accueil dans une structure d'hébergement, un établissement ou logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale.

Même si le sujet du droit au logement paraît de prime abord très éloigné de la problématique des risques naturels, les développements concernant l'évolution de la conception du droit de propriété trouvent néanmoins un écho dans le domaine des risques naturels. En effet, les PPR ont pour effet de limiter les prérogatives attachées au droit de propriété, en obligeant les propriétaires à faire ou ne pas faire sur leur terrain où un risque a été identifié. On retrouve dans ces effets juridiques des PPR l'empreinte des intérêts de la collectivité et de l'emprise de la puissance publique.

L'article « Plans de Prévention des Risques incendie de forêt et acceptabilité des contraintes. Eléments de réflexions juridiques » aborde la problématique du droit de propriété au regard des servitudes imposées par un PPR, qui ne donnent lieu à aucune indemnisation. La prévention des risques naturels implique des atteintes au droit de propriété, oscillant entre de simples limitations jusqu'à de véritables dépossessions. Ces atteintes sont considérées comme légales et donc acceptées par le juge, à condition qu'elles soient proportionnées à l'objectif de prévention et de sécurité poursuivie. La prévention des risques naturels guidée par l'intérêt général, organise un régime de protection qui porte une atteinte juridiquement justifiée au droit de propriété, mais sans aucune indemnisation compensatrice pour les propriétaires dont le bien immobilier est l'objet d'une servitude d'utilité publique, considérée comme une simple limitation au droit de propriété. Or, si les servitudes n'entraînent pas de changement de propriétaire, la privation des attributs que le droit de propriété doit lui conférer organise une véritable dépossession de fait, justifiée par l'intérêt général. On voit bien ici le parallèle à dresser entre les analyses relatives au droit au logement et celles concernant les servitudes en matière de risques naturels. On constate la même incursion de la puissance publique dans le droit de propriété et des atteintes justifiées soit par

¹ JO 6 mars 2007.

² http://tempsreel.nouvelobs.com/actualites/societe/20080520.OBS4782/le_droit_opposable_au_logement_reconnu_pour_la_premiere.html

l'intérêt général, soit par l'intérêt social. Dans les deux cas, le droit de propriété se trouve éclaté entre l'usage et la disposition.

Par ailleurs, récemment, la question du respect de la dignité humaine a fait son entrée dans le champ de l'environnement, et plus précisément dans le domaine des ICPE. Le Conseil d'Etat a eu à se prononcer sur la légalité de l'autorisation d'une ICPE sur un ancien champ de bataille de la Première guerre mondiale, dans lequel se trouvent encore enfouis les corps des soldats morts au combat¹. L'arrêté présente un double intérêt : d'une part, le Conseil d'Etat confirme le caractère opérant du principe de respect de la dignité humaine dans le domaine de la police des ICPE ; d'autre part, il étend le respect de la dignité aux corps sans vie². En l'espèce, eu égard aux mesures de protection prévues (procédure de chantier spécifique), le Conseil d'Etat a estimé que l'autorisation d'exploiter une ICPE sur le site en question ne portait pas atteinte à la dignité humaine.

Chapitre 2 De l'absence de définition du statut du stagiaire à l'opportunisme du régime de responsabilité

Revue de droit ouvrier, septembre 1998.

Le monde du travail ne présente pas toujours de nettes distinctions entre les salariés, les stagiaires et les apprentis, alors qu'en théorie chaque catégorie bénéficie d'un statut juridique particulier sur le fondement de critères qui peuvent paraître désuets au regard des réalités socio-économiques. L'exemple de la pratique du stage en entreprise permet de mettre en lumière ces incohérences et celles découlant des régimes de responsabilité applicables. Coexistent ainsi dans le même article 1384 du Code civil des responsabilités du fait d'autrui de plein droit à côté de celles reposant encore sur la faute. L'étude de la pratique du stage en entreprise conduit à une réflexion sur l'opportunité de soumettre les personnes évoluant dans le monde du travail à des régimes de responsabilité différents.

Juridiquement, la notion de « stage » était floue jusqu'à la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006³ pour l'égalité des chances, complétée par le décret n° 2006-1093 du 29 août 2006⁴ pris pour l'application de l'article 9 de celle-ci et de la « charte des stages étudiants en entreprise » du 26 avril 2006, textes qui sont venus clarifier une situation dans laquelle les abus se multipliaient.

Les articles 9 et 10 de la loi de mars 2006 créent un cadre législatif pour le déroulement des stages en milieu professionnel ne relevant ni de la formation professionnelle continue régie par le livre IX du code du travail, ni de la catégorie des stages de découvertes : visites, séquences d'observations et stages des mineurs en entreprises régies par les articles L.211-1 et L.212-13 du même code. La loi de 2006 encadre désormais les règles relatives à la durée du stage, au régime juridique de la gratification et à la convention de stage. Deux types de stages peuvent être exécutés en entreprises, le stage obligatoire pour l'obtention d'un diplôme ou d'un titre dit « stage intégré » ou le stage facultatif effectué volontairement et en complément du cursus scolaire suivi dit « stage non intégré ». Ces stages en vertu de la loi sont limités à une durée de 6 mois, renouvellement compris et rendent obligatoires la conclusion d'une convention de stage écrite. La « charte des stages étudiants en entreprise » du 26 avril 2006 a établi une convention de stage

¹ CE 26 novembre 2008, n° 301151 et 30 1180, comm. A.Ziani, « Le respect de la dignité humaine dans le domaine de la police des installations classées », *Revue de droit de l'environnement*, n° 169, juin 2009, p.26 à 28.

² A noter que la loi n° 2008-1350 du 19 décembre 2008 a instauré l'article 16-1-1 du Code civil : « (...) *Les restes des personnes décédées (...), doivent être traités avec respect, dignité et décence* », fondement sur lequel la Cour d'appel de Paris du 30 avril 2009 (n° 09/09315) a rendu sa décision pour confirmer l'interdiction de l'exposition « Our body ».

³ JO 2 avril 2006.

⁴ JO 31 août 2006.

type, afin de garantir la fonction pédagogique du stage. Ces différents textes ont également permis de mettre fin à la pratique des stages en dehors d'un cycle de formation, situation qui était dénoncée dans l'article et qui cachait souvent un emploi déguisé. Cette situation floue entraînait une insécurité juridique liée au risque de requalification.

Néanmoins, un certain nombre de stages subventionnés par l'Etat (formation et insertion professionnelles) continuent de « flirter » entre les catégories juridiques et crée juridiquement des régimes différents, alors que dans la réalité, les différences entre les stagiaires, préposés ou apprentis sont moins évidentes à relever.

Ces évolutions amènent à s'interroger sur les régimes juridiques de responsabilité applicables. Alors que les différences sont estompées entre enseignement soumis à un stage obligatoire, apprentissage et lien de préposition, les régimes de responsabilité relatifs à ces catégories juridiques ne sont pas unifiés, soumettant la victime à des situations très diverses. Un souci de simplification, de cohérence et de sécurité juridique pour la victime impliquerait une harmonisation des régimes juridiques relevant de l'article 1384, vers une responsabilité de plein droit, harmonisation qui existe déjà en fait par le jeu de l'assurance qui gomme ces différences.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages

- **BECK Ulrich**, *La Société du risque* Paris, Aubier, 2001, 522 p.
- **BOURRELIER Pierre-Henri**, *La prévention des risques naturels*, Rapport d'évaluation, La Documentation Française, 1997, 702 pages
- **COHET-CORDEY Frédérique (dir.)**, *Vulnérabilité et droit. Le développement de la vulnérabilité et ses enjeux en droit*, Presses Universitaires de Grenoble, 2000, 336 pages
- **COMMENNE Vincent**, *La responsabilité sociale et environnementale*, Ed. Mayer Charles Leopold, 2006.
- **EQUIPE PLAN LOIRE GRANDEUR NATURE**, *Guide méthodologique pour la conduite de diagnostics de vulnérabilité aux inondations des entreprises*, à paraître
- **La Documentation Française**, *Guide de l'environnement et de la qualité de l'habitat, La prévention des risques naturels et technologiques*, Collection droit et démarches, édition 2004-2005.
- **LAGANIER Richard (Dir.)**, *Territoires, inondation et figures du risque. La prévention au prisme de l'évaluation*, Itinéraires géographiques, L'Harmattan, Paris, 2006, 257 pages.
- **LAMARRE Denis (dir.)**, *Les risques climatiques*, Belin Géographie, Paris, 2005, 224 pages.
- **MILLET Florence**, *La notion de risque et ses fonctions en droit privé*, Presses Universitaires de Clermont-Ferrand, 2002, 356 pages
- **MINISTERE DE L'ÉCOLOGIE**, « Evaluation économique des dommages environnementaux sur accidents industriels », novembre 2007,
http://www.ecologie.gouv.fr/IMG/pdf/07140Aoa_doc_de_travail_responsabilite_environnementale.pdf
- **MINISTERE DE L'ÉCOLOGIE**, *Plan de prévention des risques naturels prévisibles: Guide général*, La Documentation Française, 1999.
- **MINISTERE DE L'ÉCOLOGIE**, *Plan de Prévention des Risques naturels prévisibles. Cahier de recommandations sur le contenu des PPR*, janvier 2006.
- **PRIEUR Michel**, *Droit de l'environnement*, Précis Dalloz, Paris, 2003, 944 p.
- **SANSEVERINO-GODFRIN Valérie**, *Le cadre juridique de la gestion des risques naturels*, Ed. Lavoisier, Coll. Sciences et Risques du Danger, Paris, 2008.
- **THEYS Jacques, FABIANI Jean-Louis**, *La société vulnérable : évaluer et maîtriser les risques*, Presse de l'Ecole normale supérieure, Paris, 1987, 674 p.
- **TISSERON Serge**, *La résilience*, Que sais-je ?, 2007, 128 p.
- **TUBIANA Maurice, VROUSOS Constantin, CARDE Caroline, PAGES Jean-Pierre (dir.)**, *Risque et société*, Ed. Nucléon, Paris, 1999.
- **VEYRET Yvette, GARRY Gérald, MESCHINET DE RICHEMOND Nathalie (dir.)**, *Risques naturels et aménagement en Europe*, Armand Colin, Paris, 2004.

Articles

- **AGGERI François, HATCHUEL Armand**, « Innovation et production de la norme : les nouvelles formes de gouvernamentalité dans le domaine de l'environnement. La production des normes entre Etat et société civile. Les figures de l'institution et de la norme entre Etat et société civile », Editions l'Harmattan 2000, p.95-133.
- **AGUILA Yann**, « La Charte de l'environnement devant le Conseil d'Etat », *Revue de droit de l'environnement*, n° 162, octobre 2008, p.19 à 31.
- **ARBOUSSET Hervé**, « Plan de Prévention des Risques naturels prévisibles : nouveaux développements », *Journal des accidents et des catastrophes*, n°38 www.iut-colmar.uha.fr/jac
- **BARD Pierre-Yves, DUVAL Anne-Marie, FOIN Patrice, GUEGUEN Philippe, BERTRAND Etienne, VASSILIADES Jean-François, VIDAL Sylvain, THIBAUT Christian, DUNAND François**, « Un outil pour la prise de conscience du risque sismique : les études de scénario. L'exemple de Nice », *Annales des Mines, Responsabilité et environnement*, octobre 2005, p.70 à 83.
- **BLANCHI Raphaële, ROBERT Frédéric, GUARNIERI Franck**, « Première analyse du contenu et de la qualité des Plans de Prévention des Risques naturels. D'une complexité originelle à une pluralité fonctionnelle », *Annales des Mines, Réalités industrielles*, mai 2003, p.61 à 63.
- **BREEN Edward**, "Responsabilité pénale des agents publics", *Juris-classeurs Administratif*; fasc. 809
- **CALDERARO Norbert**, « Le juge administratif et le risque naturel », *Revue du Droit de l'Environnement*, janvier/février 2004, n° 115, p. 23-27.
- **CANS Chantal**, « La loi du 30 juillet 2003 et la prévention des risques naturels : réelles avancées et cruel constat d'inefficacité », *Revue du Droit de l'Environnement*, novembre 2003, n° 113, p. 204-209.
- **CHRISTINI René**, « Protection contre risques et nuisances », *Juris-Classeurs Collectivités territoriales*, fasc, 1174
- **CORRE (LE) Laurent**, « La prévention du risque naturel et industriel après la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques naturels et technologiques et à la réparation des dommages », *Jurisclasseur Construction - Urbanisme - Revue mensuelle LexisNexis*, Mars 2005, p. 6-9.
- **D. G.**, « L'office de l'environnement de la Corse n'est pas recevable à demander réparation du dommage écologique devant la juridiction pénale », note sous Cass. Crim., 30 octobre 2007, *Revue de Droit de l'environnement*, n° 155, janvier/février 2008, p.11 à 12.
- **DEMOUVEAUX Jean-Pierre, LAMORLETTE Bernard**, « Responsabilité en matière d'urbanisme », *Juris-Classeurs Administratif*, fasc. 871.
- **Dossier spécial** « Retour sur l'Erika : premières analyses », *Revue de Droit de l'environnement*, mars 2008 (5 articles).
- **Dossier spécial** « Environnement et urbanisme : sur la voie de l'intégration ? », *Revue de droit de l'environnement*, n° 2002, janvier-février 2002
- **DUNGLAS Jean**, « Typologie des aléas et connaissance scientifique de la vulnérabilité. Le point de vue de l'ingénieur », *Annales des Mines, Responsabilité et environnement*, octobre 2005, p.91 à 101

- **FAYE Nathalie**, « Lien de causalité dans la responsabilité administrative », *Journal des accidents et des catastrophes*, n° 19, décembre 2001, www.jac.cerdacc.uha.fr
- **FREMAUX Christian**, « La responsabilité des maires face aux risques naturels », *Annales des Mines*, Août 2002, p. 43-48
- **GILBERT Claude**, « Limites et ambiguïtés de la territorialisation des risques », *Pouvoirs locaux : les Cahiers de la décentralisation*, mars 2003, Trimestriel n° 56, p. 48-52.
- **GODFRIN Valérie**, « Aménagements dans les zones exposées aux risques naturels », in *Classeur juridique des sports de nature*, Territorial Editions, 2007.
- **GODFRIN Valérie**, « Le cadre juridique de la surveillance et de la prévision des inondations », *Hydroplus*, novembre-décembre 2006, janvier 2007.
- **GODFRIN Valérie**, « Le devoir d'information en matière de risques naturels : une obligation aux multiples facettes », *Revue de Droit de l'environnement*, juillet - août 2004, p.142 à 147.
- **GODFRIN Valérie, LE GOFF Edouard**, « Plan de prévention des risques incendie de forêt et acceptabilité des contraintes. Eléments de réflexion juridiques », *Revue Forêt méditerranéenne*, tome XXIV, n°4 décembre 2003.
- **HAGEGE Béatrice**, « L'encadrement juridique du concept de prévention des risques naturels majeurs: la finalité préventive de la réglementation de l'urbanisme », *Revue de Droit de l'Environnement*, avril 2001, n° 87, p. 77-81.
- **HAGEGE Béatrice**, « Vers une harmonisation des techniques de prévention des risques majeurs: la loi sur la prévention des risques technologiques et naturels et la réparation des dommages », *Revue de Droit de l'environnement*, n° 209, 19 octobre 2004, p. 3-14.
- **HUBERT Gilles, RELIANT Claire**, « Cartographie réglementaire du risque d'inondation: décision autoritaire ou négociée ? », *Annales des Ponts et Chaussées*, n° 105, 2003, p. 24-31.
- **HUGLO Christian**, « La réparation des dommages écologiques. Entre discussions de principe, transposition incomplète du droit communautaire et apport constant de la jurisprudence », *Gazette du Palais*, décembre 2007, p.5 à 14.
- **HUMBERT Geneviève**, « Protection des forêts contre l'incendie », *Juris-Classeurs Environnement*, fasc. 415.
- **JOUTEUR Noël**, « Les décrets d'application du volet « risques naturels » de la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages », *Revue de Droit de l'environnement*, n° 129, juin 2005, p.135 à 140.
- **LARROUY-CASTERA Xavier, OURLIAC Jean-Paul**, « Risques industriels l'impact des plans de prévention », *Le Moniteur*, 28 mai 2004, p. 76-77.
- **LASCOUMES Pierre**, « Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques », *L'année sociologique*, 1990, 40, p.43 à 51.
- **LASCOUMES Pierre, MARTIN Gilles J.**, « Des droits épars au code de l'environnement », *Droit et société* 30/31-1995, p. 323 à 343.
- **LE CORNEC Erwann**, "Prévention et lutte contre les phénomènes naturels. Champ d'application", *Juris-Classeurs Environnement*, fasc. 950-12.
- **LEPAGE Corinne, HUGLO Christian**, « Site Seveso et urbanisation: vers la fin d'une équation impossible ? », *Revue Environnement & Technique*, Janvier/Février 2003, n° 223, p. 50-53.

- **NESI Françoise, GUIHAL Dominique**, « Le nouveau dispositif de responsabilité environnementale et le droit commun », *Revue de Droit de l'environnement*, n° 151, septembre 2007, p.230 à 234.
- **POTTIER Nathalie, RELIANT Claire, HUBERT Gilles, VEYRET Yvette**, « Les plans de Prévention des Risques naturels à l'épreuve du temps : prouesses et déboires d'une procédure réglementaire », *Annales des Ponts et Chaussées*, n° 105, p. 40-48.
- **PRIEUR Michel**, « L'environnement entre dans la Constitution », *Revue de Droit de l'environnement*, n° 106, mars 2003, p.38 à 42.
- **ROCCA Olivier**, « Les grandes catastrophes modernes vont-elles transformer le périmètre de la loi ? », *Journal des accidents et des catastrophes*, n° 28, novembre 2002, www.jac.cerdacc.uha.fr
- **ROMI Raphaël**, « Dommage écologique « pur » : peu importe le flacon, pourvu qu'on ait l'ivresse... », *Revue de Droit de l'environnement*, n° 155, janvier-février 2008, p.9 à 11.
- **SANSEVERINO-GODFRIN Valérie**, « Réflexions juridiques sur l'émergence de la notion de « vulnérabilité » dans la politique de prévention des risques naturels », *Revue de Droit de l'environnement*, novembre 2008, p.11 à 15.
- **SCARWELL Helga-Jane, LAGANIER Richard**, « Risque d'inondation et aménagement durable du territoire », Chapitre n°1: L'intégration stratégique du risque par le biais des mesures réglementaires et la planification: vers une réconciliation entre la gestion des territoires et la gestion du risque inondation, *Sciences sociales*, p.73-116.
- **SERVERIN Evelyne, LASCOUMES Pierre**, « Le droit comme activité sociale : pour une approche webérienne des activités juridiques », *Droit et Société*, n° 9, 1988, p.165 à 187.
- **SIRONNEAU Jacques**, « La coordination et l'organisation de l'administration dans le domaine de l'eau : évolutions récentes », *Revue de Droit de l'environnement*, n° 131, septembre 2005, p.204 à 206
- **STEINLE-FEUEBACH Marie-France**, « La responsabilité des décideurs publics et privés », *Journal des accidents et des catastrophes*, n° 28, novembre 2002, www.jac.cerdacc.uha.fr
- **TRAORE Seydou**, « La nature juridique des plans de prévention », *AJDA*, 1er décembre 2003, p. 2185-2194
- **VEYRET Yvette, REGHEZZA Magali**, « Aléa et risques dans l'analyse géographique », *Revue des Annales des Mines, Responsabilité et environnement*, octobre 2005, p.61 à 69.
- **ZIANI Aziza**, « Le respect de la dignité humaine dans le domaine de la police des installations classées », *Revue de droit de l'environnement*, n° 169, juin 2009, p.26 à 28.

Rapports

- **CATALA Pierre**, *Avant projet de réforme du droit des obligations (articles 1101 à 1386 du Code civil) et du droit de la prescription (articles 2234 à 2281 du Code civil)*, Rapport au Garde des sceaux, 22 septembre 2005.
- **KOURILSKY Pierre et VINEY Geneviève**, *Le principe de précaution*, Rapport au Premier ministre, 15 octobre 1999.
- **Laboratoire CEREVE**, *Le risque d'inondation. Evaluation globale de l'efficacité et des impacts de la politique réglementaire et appropriation par la société civile*, Site internet du

Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de la Mer:
<http://www.ecologie.gouv.fr>

Actes de colloque, séminaire

- *Géographes et assureurs face aux risques majeurs*, Versailles, 6 avril 2006.
- *Les scènes locales du risque*, 10ème séance du Programme Risques Collectifs et Situations de Crise, 19 mars 1998, CNRS.
- *Risques et territoires*, Lyon, 16 et 18 mai 2001.
- *Vulnérabilités sociétales, risques et environnement*, Toulouse, mai 2008.

Thèses, mémoires

- **BEUCHET Stéphanie**, *Risques d'inondation et dynamiques territoriales des espaces de renouvellement urbain : le cas de Seine-Amont et de l'Est londonien*, Thèse, Paris X, 2008.
- **BLANCHI Raphaële**, *Contribution méthodologique à la conception d'une politique publique en matière de prévention des risques naturels. Application au plan de prévention des risques incendie de forêt*, thèse, ENSMP, 2001.
- **D'ERCOLE Robert**, *Vulnérabilité des populations face au risque volcanique. Le cas de la région du volcan Cotopaxi (Equateur)*, Université de Grenoble 1, 1991, 459 p.
- **EULER Noëlle**, *La notion de risque en droit public*, Thèse, Grenoble II, 1999, 548 p.
- **HUBERT Emmanuel**, *Gouvernance et vulnérabilités du territoire péri-industriel: méthodologie d'aide à la réflexion pour une maîtrise de l'urbanisation efficace et durable vis à vis du risque industriel majeur*, Thèse de doctorat, 2005, 324 pages
- **MENGUAL Paul**, *Etude de la vulnérabilité des PME-PMI aux risques naturels - Le cas des inondations*, Thèse, Université de Nice, décembre 2005
- **REGHEZZA Magali**, *Réflexions autour de la vulnérabilité métropolitaine : la métropole parisienne face au risque de crue centennale*, Thèse, Paris X, 2006.

Liens Internet

- Institut des risques majeurs : www.irma-grenoble.com/
- Journal des accidents et des catastrophes, www.jac.cerdacc.uha.fr/
- La documentation française : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/>
- Légifrance, le service public de la diffusion du droit : <http://www.legifrance.gouv.fr/>
- Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de la Mer: <http://www.ecologie.gouv.fr/>
- Mission Risques Naturels : www.mrn-gpsa.org/
- Mémento du maire et des élus locaux : <http://www.mementodumaire.net/>
- Portail de la prévention des risques majeurs : <http://www.prim.net/>